

States at Risk: fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem

Schneckener, Ulrich (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneckener, U. (Hrsg.). (2004). *States at Risk: fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem* (SWP-Studie, 43/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243853>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ulrich Schneckener (Hg.)

States at Risk

Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem

S 43
November 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit**
- 28 **Jordanien: Stabilitätsanker in der Krisenregion?**
Muriel Asseburg
- 45 **Kenia: Schwacher Staat auf dem Pfad der Stabilisierung?**
Stefan Mair
- 67 **Turkmenistan: Der privatisierte Staat**
Andrea Schmitz
- 84 **Venezuela: Staatszerfall in einem polarisierten Land**
Susanne Gratius
- 105 **Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration**
Uwe Halbach
- 122 **Jemen: Staatsbildung mit Hindernissen**
Iris Glosemeyer
- 140 **Pakistan: Scheiternder oder »überentwickelter« Staat?**
Boris Wilke
- 157 **Sri Lanka: Zwischen Versagen und Scheitern?**
Christian Wagner
- 171 **Der Umgang mit fragilen Staaten – Ergebnisse und Empfehlungen**
Ulrich Schneckener
- 195 **Abkürzungen**

States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit

Ulrich Schneckener

Welcome back – Staatszerfall als Problem der internationalen Politik

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben ein Thema zurück auf die internationale Agenda gebracht, das bereits Anfang der neunziger Jahre die Weltöffentlichkeit beschäftigt hatte: das Problem zerfallender oder gescheiterter Staaten. Die Verbindung zum 11. September ist dabei eher indirekt, die Attentäter gehörten einem transnationalen Terrornetzwerk an, das seinen (temporären) Hauptsitz in Afghanistan hatte, einem jener vergessenen *failed states*. Dieser Fall zeigt auf dramatische Weise: Aus lokalen Problemlagen können, sofern sie ignoriert werden, globale Risiken erwachsen. Galten zerfallende Staaten in der Vergangenheit als eine regionale Angelegenheit, die aus primär humanitären Gründen zum Eingreifen zwinge (siehe Somalia 1992), wird das Phänomen in der westlichen Welt seit dem 11. September verstärkt als unmittelbare Gefährdung der eigenen nationalen Sicherheit wahrgenommen. In ihrer »Nationalen Sicherheitsstrategie« vom September 2002 zog die Bush-Regierung daher die Schlußfolgerung: »America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.«¹ In der »Europäischen Sicherheitsstrategie« vom Dezember 2003 werden zerfallende Staaten ebenfalls als eine der zentralen Bedrohungen der internationalen Sicherheit bezeichnet, als »alarmierendes Phänomen, das die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert«. Dies gelte um so mehr, je stärker sich dieses Problem mit Gefährdungen wie dem internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität und/oder der Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinde.²

Die beiden Dokumente zeigen: Die Debatte um *failed states* ist zwar nicht neu, sie wird aber mit einer neuen Dringlichkeit geführt. Dabei hat sich ihr Schwerpunkt offenkundig von einer eher entwicklungspolitisch und humanitär geprägten hin zu einer sicherheitspolitischen Betrachtungsweise verlagert. Was (fälschlicherweise) oftmals für *low politics* gehalten wurde, erhält nun den Stempel *high politics*. Im Kern war das Thema Staatszerfall jedoch immer schon beides – sowohl ein Entwicklungs- als auch ein

¹ Siehe The National Security Strategy of the United States of America, September 2002 <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, S. 1. Allerdings hatte bereits vor dem 11. September eine von Präsident Clinton eingesetzte Kommission den Zerfall von Staaten als eine wachsende Sicherheitsaufgabe für die kommenden 25 Jahre bezeichnet. Siehe U.S. Commission on National Security/21st Century: Seeking a National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom 15.4.2000, <www.nssg.gov/PhaseII.pdf>.

² Siehe Rat der Europäischen Union, Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003, S. 4–5.

Sicherheitsproblem. Unter modernen Vorzeichen ist eine stabile soziale, ökonomische, politische und kulturelle Entwicklung einer Gesellschaft ohne einen staatlichen Rahmen nur schwer vorstellbar, desgleichen birgt die Abwesenheit des staatlichen Gewaltmonopols die Gefahr eines dauerhaften Bürgerkriegs und der damit verbundenen Konsequenzen für andere Staaten. Darüber hinaus stellt Staatszerfall grundsätzlich ein Strukturproblem internationaler Ordnung dar, da der Staat eine »Doppelrolle« spielt: Einerseits übernimmt er Ordnungsfunktionen für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen; andererseits basiert das internationale System selbst primär auf Staaten. Der Staat ist nach wie vor das zentrale Ordnungsmodell, was auch daran deutlich wird, daß selbst jene, die ihn aktiv bekämpfen (z.B. Rebellen oder Separatisten), oftmals lediglich einen Regimewechsel oder aber einen eigenen, neuen Staat anstreben, aber keinesfalls die Idee des Staates per se in Frage stellen. Ein Problem sind dabei weniger diejenigen Fälle, in denen aus existierenden Staaten neue hervorgehen (wie z.B. bei der Auflösung der Tschechoslowakei 1993), als vielmehr jene Länder, in denen von einer geordneten Staatlichkeit und damit von einer zuverlässigen Wahrnehmung internationaler Rechte und Verpflichtungen nicht oder nicht mehr die Rede sein kann. Solche Länder werden in der Literatur auch als *Quasi-Staaten*³, *Para-Staaten*⁴ oder *anomische Staaten*⁵ bezeichnet. Aufgrund von neueren, erst seit Ende der neunziger Jahre stärker wahrgenommenen Entwicklungen geraten sie mehr und mehr in den Blickpunkt. Beobachtet werden vor allem vier miteinander verzahnte Problembereiche:

1. der eingangs erwähnte Zusammenhang von fragilen Staaten und Terrorismus: Zum einen können unter den Bedingungen zerfallender Staatlichkeit lokale terroristische Strukturen entstehen, zum anderen bieten sich »staatsfreie« oder »staatsferne« Gebiete für global operierende Netzwerke vom Typ al-Qaida als Rückzugs-, Transit- und Ruheräume an, als Orte für Ausbildungscamps und Stützpunkte zur Rekrutierung neuer Kämpfer. Das Ergebnis ist nicht selten eine Vernetzung lokaler, nicht-staatlicher Gewaltakteure mit international tätigen Terroristen;⁶
2. der Zusammenhang von fragilen Staaten und »neuen Kriegen«: Dabei handelt es sich um Konflikte, die zwischen Krieg, organisiertem Verbrechen und massiven Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung angesiedelt sind. Ein Merkmal der »neuen Kriege« ist, daß sich die Unterscheidung von öffentlich und privat sukzessive auflöst.⁷ Eine

³ Robert H. Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁴ Vgl. Trutz von Trotha, *Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*, in: *Leviathan*, 28 (2000) 2, S. 253–279.

⁵ Vgl. Peter Waldmann, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Opladen: Leske & Budrich, 2002.

⁶ Siehe Ulrich Schneekener, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 18/04).

⁷ Vgl. Mary Kaldor, *Neue und Alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2000, S. 8–11.

zentrale Rolle spielen dabei manifeste Bürgerkriegsökonomien, von denen diverse nichtstaatliche Gewaltakteure profitieren. Darunter fallen Rebellen, Kriegsherren, Milizen, Söldner oder Kriminelle, die das staatliche Gewaltmonopol herausfordern, unterminieren und sich teilweise an dessen Stelle setzen. Letzteres gilt insbesondere für jene Gewaltakteure, die in der Lage sind, Teile des Staatsgebiets auf Dauer zu kontrollieren und dort ein parastaatliches Gebilde zu etablieren. Beispiele hierfür sind Angola, Afghanistan, Bosnien, Liberia, DR Kongo oder Sierra Leone.⁸

3. der Zusammenhang von fragilen Staaten und unregulierten transnationalen Aktivitäten: Zerfallende staatliche Strukturen ermöglichen aufgrund mangelnder Kontroll- und Steuerungskapazitäten den Auf- und Ausbau transnationaler Aktivitäten, die ihrerseits den Erosionsprozeß weiter verstärken und häufig neue Probleme für die gesamte Region schaffen. Dazu lassen sich verschiedene Phänomene zählen wie etwa Geldwäsche, Kapitalflucht, Kleinkriminalität, transnationale Korruption, Menschen-, Drogen-, Diamanten- und Waffenhandel, unregulierte Umschlagplätze für Waren und Güter, interregionale Schmuggelrouten, informelle Arbeitsmärkte, Flucht- und Migrationsbewegungen sowie vor allem die Vernetzung lokaler Kriegsökonomien mit regionalen oder globalen Absatzmärkten. Diese Herausbildung grenzüberschreitender »Schwarzmärkte«, die auch als »Schattenglobalisierung« bezeichnet wird, geht nicht zuletzt mit einer signifikanten Zunahme des informellen und kriminellen Sektors innerhalb der Gesellschaft einher, da reguläre Einkommensquellen im Zuge des Staatszerfalls für die Masse der Bevölkerung nach und nach wegfallen.⁹
4. die räumliche Ausweitung von Zerfallsprozessen: Es läßt sich beobachten, daß die Probleme gefährdeter oder zerfallender Staatlichkeit von einem Land in ein benachbartes exportiert werden und sich parallel stattfindende Prozesse gegenseitig verstärken, so daß letztlich fast alle Staaten einer Subregion betroffen sind. Dieser Spill-over-Effekt stellt sich nicht zuletzt durch massive Flüchtlingsströme, die Proliferation von Waffen und anderem Kriegsmaterial, den Export von Kriminalität sowie den Wegfall von Märkten und den Rückgang von Handelsbeziehungen ein. Von diesem Effekt besonders betroffen sind Regionen wie Westafrika, Zentralafrika, das Horn von Afrika, der Balkan, Zentralasien oder der Kaukasus.¹⁰

⁸ Siehe François Jean/Jean-Christophe Ruffin (Hg.), *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg: Hamburger Edition, 1999; William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder: Lynne Rienner, 1998; Mats Berdal/David M. Malone (Hg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner, 2000.

⁹ Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London: Zed Books, 2001; Stefan Mair, *Die Globalisierung privater Gewalt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002 (S 10/02); Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Boulder: Lynne Rienner, 2003.

¹⁰ Siehe Tobias Debiel (Hg.), *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn: Dietz, 2002.

Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, daß diese Entwicklungen keinesfalls ausschließlich auf die schlimmsten Fälle von Staatszerfall beschränkt sind, in denen Staatlichkeit praktisch nicht mehr existiert – wie etwa Somalia, Afghanistan oder DR Kongo. Sie betreffen vielmehr, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Reihe von Staaten, die zwar in Teilbereichen über staatliche Strukturen verfügen, deren Staatlichkeit und Stabilität jedoch »auf der Kippe« stehen. Stellvertretend seien hier Länder wie Pakistan, Indonesien oder Georgien genannt. Mit anderen Worten: Die Konzentration auf »worst cases« wird dem Problem keinesfalls gerecht. Es ist vielmehr notwendig, bei der Analyse ein breiteres Spektrum an fragilen Staaten in den Blick zu nehmen, insbesondere dann, wenn man präventiv gegen sich abzeichnende oder bereits stattfindende Erosionsprozesse vorgehen will.

Das States-at-Risk-Projekt

Vor diesem Hintergrund sollte die *nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen* ein zentrales Anliegen deutscher und europäischer Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sein. Die zentrale Frage des in der vorliegenden Studie zusammengefaßten Projekts lautet daher: *Was kann von außen getan werden, um Prozesse des Staatszerfalls oder der Erosion von Staatlichkeit zu stoppen und um staatliche Strukturen zu stärken?* Dabei gilt es sowohl Empfehlungen für die untersuchten Länder als auch allgemeine Vorschläge zu erarbeiten, die als Leitlinien für die deutsche bzw. europäische Außenpolitik dienen könnten. Um diesem Ziel näher zu kommen, ist jedoch ein besseres Verständnis des Phänomens notwendig. Denn: Wir wissen relativ wenig über die Anzeichen, Auslöser und Dynamiken fragiler Staatlichkeit. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- ▶ Was sind relevante Indikatoren zur Analyse von Staatlichkeit?
- ▶ Welche Funktionsbereiche des Staates sind dabei zu unterscheiden?
- ▶ Gibt es unterschiedliche Typen von fragilen Staaten?
- ▶ Welche internen und externen Faktoren, die die Erosion von Staatlichkeit begünstigen oder auslösen, lassen sich nennen?
- ▶ Gibt es typische Muster, Verlaufsformen oder Kontextbedingungen, die den Zerfall eher befördern als andere?

Das Projekt »States at Risk« konzentriert sich primär auf die Analyse staatlicher Strukturen und Institutionen, ohne damit jedoch den Stellenwert zivilgesellschaftlicher Akteure für Stabilität im Inneren schmälern zu wollen. Staatliche Stabilität ist dabei kein Selbstzweck, sondern wird als notwendige Bedingung verstanden, damit zentrale Funktionen in komplexen, modernen Gesellschaften gewährleistet werden können. Dies geschieht in erster Linie durch staatliche Strukturen und Institutionen, während nichtstaatliche bzw. private Akteure diese nur sehr unvollständig ersetzen können.

Das Konzept besteht aus fünf Bausteinen, die zum einen als heuristische Mittel für die Analyse konkreter Länder dienen und zum anderen einen Vergleich zwischen den Fällen ermöglichen sollen. Im einzelnen sind dies:

1. die Unterscheidung von drei zentralen Staatsfunktionen (Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit) sowie von Indikatoren, anhand deren der Zustand von Staatlichkeit im jeweiligen Bereich – auf der Basis sowohl quantitativer als auch qualitativer Daten – »gemessen« werden kann;
2. darauf aufbauend eine Typologie fragiler Staatlichkeit (Tab. 1, S. 17), die zur Einordnung des jeweiligen Falls dient, wobei die Sicherheitsfunktion des Staates zum zentralen Unterscheidungsmerkmal gemacht wird;
3. ein Analyseraster für jene Faktoren, die für die Erosion von Staatlichkeit verantwortlich sein können (Tab. 2, S. 19);
4. die Unterscheidung zwischen drei Varianten von State-building: Stabilisierung, Reform und (Wieder-)Aufbau (Tab. 3, S. 22);
5. Analyseraster für potentielle Interventionsmaßnahmen (Tab. 4, S. 24) sowie für verschiedene Typen von Intervention (Tab. 5, S. 26).

Zum Konzept des Staates

Grundlage für die Analyse von Staatlichkeit ist hier der moderne, neuzeitliche Staat, wie er sich zunächst in Europa im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts herausgebildet hat. Dabei kann in Anlehnung an Max Weber zwischen politischem Verband und Staat unterschieden werden, das heißt, politische Gemeinwesen sind nicht zwingend auf Attribute von Staatlichkeit angewiesen, sondern können auch in anderer Form existieren. Das zentrale Distinktionsmerkmal ist für Weber jedoch das »Monopol des legitimen physischen Zwangs«, das nur der moderne Territorialstaat beansprucht.¹¹ In der (deutschen) staatsrechtlichen Literatur wird seit der *Allgemeinen Staatslehre* von Georg Jellinek (1895) bei der Definition des Staates von drei Elementen ausgegangen: *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* (Staatsbevölkerung) und *Staatsgewalt*. Mit anderen Worten, der moderne Staat konstituiert sich durch den Anspruch einer Zentralgewalt und ihres Apparats auf politisch-institutionelle Kontrolle über ein spezifisches, abgrenzbares Territorium und die dort lebende Bevölkerung. Diese Zentralgewalt, als Verkörperung des Staates und Garant der Ordnung, beansprucht damit Souveränität nach Innen (vis-à-vis den Bürgern und der Gesamtgesellschaft) und nach Außen (vis-à-vis externen Akteuren). In der Praxis der internationalen Beziehungen und aus der Perspektive des Völkerrechts bedarf jedoch ein Staat der Anerkennung durch andere, um überhaupt nach Innen und nach Außen souverän handeln zu können. Neben die De-facto-Staatlichkeit – verkörpert durch die drei Elemente – tritt daher die De-jure-Staatlichkeit, die sich auf die internationale Anerkennung bezieht. Für die formale Existenz von Staatlichkeit ist der De-jure-Aspekt sogar wichtiger als die faktische Staatlichkeit, da das politische Gemeinwesen nur durch diese Anerkennung diplomatische Beziehungen unterhalten und beispielsweise Mitglied internationaler

¹¹ Vgl. Stefan Breuer, *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*, Reinbek: Rowohlt, 1998, S. 18f.

Organisationen werden kann. In der Tat handelt es sich bei einer Reihe von postkolonialen Staaten um De-jure-Konstrukte, denen wesentliche empirische Voraussetzungen fehlen. Gleichzeitig gibt es staatsähnliche Gebilde, die jedoch aus politischen Gründen keine umfassende, internationale Anerkennung finden (z.B. Transnistrien, Abchasien, Somaliland, Kosovo, Nordzypern).

Damit sind jedoch nur Minimalkriterien für Staatlichkeit genannt. Insbesondere in der OECD-Welt, aber nicht nur dort, hat sich in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts ein Profil von Staatlichkeit entwickelt, das sich neben dem Gewaltmonopol als Ausdruck staatlicher Souveränität noch aus anderen Dimensionen von Staatlichkeit zusammensetzt. Dazu zählen vor allem der demokratische Verfassungsstaat, der Rechtsstaat, der Verwaltungsstaat sowie der Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat.¹² Der moderne Staat umfaßt insofern ein breites Spektrum an politischen Institutionen, das über den engeren Bereich der Exekutive (inklusive Polizei und Armee) hinausreicht und die Legislative (Parlamente), die Judikative (Gerichtswesen) und den gesamten Verwaltungsbereich einschließt. Daneben können auch staatlich geprüfte Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser oder öffentlich-rechtlich verfaßte Medien als Elemente staatlicher Ordnung aufgefaßt werden. Hinzu kommen je nach Staatsaufbau Institutionen und Akteure auf der lokalen Ebene (Kommunal- und Bezirksverwaltungen, Kommunalparlamente, Provinzgouverneure etc.).

Die Bezugnahme auf das historisch entwickelte OECD-Profil geht notwendigerweise mit einer normativen Grundorientierung einher. Bei der Erforschung der Bedingungen von Staatszerfall läßt sich allerdings eine normative Ausrichtung auch kaum vermeiden: Dies gilt nicht nur für Fragen der politischen Ordnung (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit etc.), sondern auch für ganz elementare Bereiche: Daß ein Staat beispielsweise für die Sicherheit seiner Bürger Sorge tragen soll, ist offenkundig keine aus der Analyse gewonnene, sondern eine normative Forderung, über die man geteilter Ansicht sein kann. Aus unserer Sicht rechtfertigen fünf Punkte die normative Orientierung am OECD-Modell:

Erstens hat sich das oben skizzierte Staatsmodell auch in der OECD-Welt nur allmählich, unter Rückschlägen und Krisen, herausgebildet und ist erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu seiner vollständigen Ausprägung gekommen, zunächst in Nordamerika, West- und Nordeuropa, dann in den siebziger Jahren in Südeuropa (Spanien, Portugal, Griechenland), in den achtziger Jahren in Teilen Lateinamerikas sowie Ostasiens und in den neunziger Jahren in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. In diesem Sinne handelt sich zwar um das westliche Modell des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaats, das aber, empirisch betrachtet, keinesfalls allein auf seinen historischen Ursprungsraum festgelegt ist, sondern sich auch in anderen Regionen als das erfolgreichere Modell durchgesetzt hat.

Zweitens besteht bis heute eine erhebliche Varianz bei der Ausgestaltung von Staatlichkeit innerhalb der OECD-Welt, das heißt, es gibt trotz aller

¹² Siehe Dieter Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1996.

Gemeinsamkeiten keine allgemeingültige Blaupause, nach der Staatlichkeit organisiert wird. Selbst im Kernbereich des Staates, bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, gelten von Land zu Land unterschiedliche Maßstäbe und Regelungen. Ähnliches gilt für den Aufbau der politischen Ordnung, zum Beispiel für die Wahl des Demokratiemodells oder für den Umfang des Sozialstaats. Diese Heterogenität innerhalb der westlichen Welt wird jedoch in der Debatte nur selten zur Kenntnis genommen.

Drittens muß man feststellen, daß es heute weltweit kaum noch Gesellschaften gibt, die ausschließlich auf der Basis vormoderner (tribaler, traditionaler) Strukturen organisiert sind, die als Anknüpfungspunkte für ein alternatives Modell in Frage kämen. Auf lokaler Ebene und in abgeschiedenen Gemeinschaften mag es solche Organisationsformen geben; grundsätzlich ist jedoch die außereuropäische Welt, im Prinzip seit der Kolonialzeit, von einem politischen und wirtschaftlichen Modernisierungsprozeß erfaßt, der eine Rückkehr zur Vormoderne nur schwer vorstellbar macht. In der Realität finden sich vielfach eher hybride Formen, die »westliche« Elemente in der Staatsführung mit traditionellen zu verbinden suchen. Im Ergebnis führt diese Konstellation nicht selten zu erheblichen innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen westlich-orientierten und traditionellen, orthodoxen oder fundamentalistischen Kräften. Gerade in einem solchen Spannungsfeld kommen konkurrierende normative Ansprüche ins Spiel, zu denen sich externe Akteure verhalten müssen.

Viertens bedeutet die Herleitung der Staatsfunktionen aus dem OECD-Modell nicht notwendigerweise, daß dieses als absoluter Maßstab fungiert. Dies würde dazu führen, daß fast alle Länder außerhalb der OECD-Welt als fragil und instabil bezeichnet werden müßten. Es geht vielmehr darum, einen *relativen Maßstab* zu entwickeln, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind die analysierten Länder *relativ fragil* im Verhältnis zu benachbarten Staaten in der gleichen Region. Zum anderen können im Einzelfall die verschiedenen staatlichen Funktionen gegeneinander gewichtet werden. So mag zum Beispiel das Gewaltmonopol in einem Land X noch *relativ intakt* sein, wohingegen staatliche Dienstleistungen kaum noch erbracht werden oder die politische Legitimität äußerst schwach ist.

Fünftens stellt sich die Frage, ob aus Sicht der deutschen oder europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ernsthaft ein anderes Modell zugrunde gelegt werden kann. Sollen beispielsweise demokratische Spielregeln oder Elemente von Rechtsstaatlichkeit als Ziele ausgeschlossen oder relativiert werden, weil sie als »westliche Importe« gelten? Dies würde bedeuten, daß man – ungeachtet der historischen Erfahrungen bei der Ausbreitung des OECD-Modells – bestimmte Gesellschaften prinzipiell für nicht fähig hält, nachhaltige Strukturen zu entwickeln, obwohl in den meisten Ländern verschiedene Akteure, oftmals im Widerspruch zu den aktuellen Machthabern, genau diese demokratischen und rechtsstaatlichen Spielregeln einfordern. Die Haltung, anderen das Potential zu einer demokratischen Entwicklung abzusprechen, wäre ebenso paternalistisch und realitätsfern, wie die Überzeugung, der »Westen« müsse anderen Weltregionen seine Vorstellungen »überstülpen«. Das Problem scheint daher

weniger die normative Orientierung an bestimmten Zielen zu sein, als vielmehr die Frage nach dem geeigneten Weg und den angemessenen Mitteln, um diese zu erreichen. Hier gibt es in der Tat keine einfachen Antworten oder Blaupausen, die sich ohne weiteres von einer Region auf eine andere übertragen ließen.

Die drei Kernfunktionen des Staates

Fälle von fragiler Staatlichkeit zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, daß staatliche Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren haben oder aber nur unzureichend entwickeln konnten. Es handelt sich um Staaten, deren Institutionen nicht oder nicht mehr in der Lage sind, bestimmte elementare Leistungen gegenüber ihrer Bevölkerung zu erbringen. Um die unterschiedlichen Formen und Dimensionen fragiler Staatlichkeit analysieren zu können, muß zunächst ein Maßstab entwickelt werden. Zu diesem Zweck sollen drei Funktionen von Staatlichkeit unterschieden werden, die den Kernbereich moderner Staatlichkeit ausmachen: *Sicherheit*, *Wohlfahrt* und *Legitimität/Rechtsstaatlichkeit*.¹³ Grundsätzlich gilt, daß eine nachhaltige Konsolidierung dieser staatlichen Funktionen nur dann zu erwarten ist, wenn alle drei entwickelt werden. Dieser Ansatz geht über die Konzentration auf das zweifellos elementare Gewaltmonopol hinaus und führt dazu, daß auch autoritäre oder semi-autoritäre Regime (wie z.B. Nordkorea, Kuba, Syrien, Turkmenistan, Usbekistan oder Weißrußland) als fragile Staaten bezeichnet werden können, obgleich sie landläufig – zum Teil unter Verweis auf ihr Militärpotential – als »starke« Staaten gelten. Diese Regime verfügen zwar in der Regel über eine gewisse Stabilität, da sie, wenngleich unter Anwendung drakonischer Maßnahmen, in der Lage sind, das Gewaltmonopol auszuüben. Sie weisen jedoch erhebliche Defizite im Bereich der politischen Ordnung oder der staatlichen Dienstleistung auf, die keine Verbesserungen erwarten lassen, sondern eher einen schleichenden oder abrupten Staatszerfall (z.B. nach dem Tod oder Sturz des Diktators). Deshalb ist *Regimestabilität* nicht gleichzusetzen mit *Staatsstabilität*. Im Gegenteil: Das Fortbestehen bestimmter Regime ist in vielen Fällen eher eine Gefahr für Staatlichkeit, da sie selbst durch autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen die Grundlagen des Staates untergraben.

Bei jeder der drei Funktionen gibt es eine Reihe von Indikatoren, anhand deren sich der Grad an Erosion von Staatlichkeit messen läßt. Dabei wird teilweise auf quantitative Daten (z.B. des Human Development Index, des Freedom House Index, der World Bank Governance Indicators oder des Corruption Perception Index), teilweise auf fallspezifische, qualitative Aussagen zurückgegriffen. Um vom Zerfall oder Wegfall einer Funktion

¹³ Siehe auch Jennifer Milliken/Keith Krause: State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies, in: Jennifer Milliken (Hg.), State Failure, Collapse and Reconstruction, Oxford u.a.: Blackwell, 2003, S. 1–24; dort werden »security, representation and welfare« als die drei Kernfunktionen des Staates bezeichnet.

sprechen zu können, müssen allerdings mehrere Indikatoren negativ bewertet werden.

Sicherheitsfunktion: Eine elementare Funktion des Staates ist die Gewährleistung von Sicherheit nach Innen und Außen, insbesondere von physischer Sicherheit für die Bürger. Kern dieser Funktion ist daher die Kontrolle eines Territoriums mittels des staatlichen Gewaltmonopols, das sich in der Durchsetzung einer staatlichen Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und dem Vorhandensein einer staatlichen Armee bzw. Polizei zur Befriedung lokaler Konflikte und Entwaffnung privater Gewaltakteure ausdrückt. Allerdings darf das Gewaltmonopol nicht mißbraucht und zu einer Gefahr für die Mehrheit der Bürger oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen werden. Um Defizite in dieser Funktion feststellen zu können, werden bei den Fallstudien folgende Indikatoren zugrunde gelegt: (1a) Grad an Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet; (1b) Grad an Kontrolle der Außengrenzen; (1c) anhaltende oder wiederkehrende gewalttätige Konflikte (z.B. Separatismus); (1d) Zahl und politische Relevanz nichtstaatlicher Gewaltakteure; (1e) Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats; (1f) Höhe und Entwicklung der Kriminalitätsraten; (1g) Grad der Bedrohung, die von staatlichen Organen für die physische Sicherheit der Bürger ausgeht (z.B. durch Folter, Massaker, Deportationen).

Wohlfahrtsfunktion: Im Zentrum dieser Funktion stehen staatliche Dienst- und Transferleistungen sowie Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen – beides in der Regel finanziert über Staatseinnahmen (Zölle, Steuern, Gebühren, Abgaben etc.). Die Wohlfahrtsfunktion betrifft insofern die gesamte Staatstätigkeit auf den Feldern der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik sowie des Aufbaus und der Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Als Indikatoren für den Verlust bzw. den Mangel staatlicher Steuerungskompetenz in diesen Bereichen werden berücksichtigt: (2a) Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen; (2b) anhaltende wirtschaftliche und/oder währungspolitische Krisen (z.B. Krise des Rentenstaats); (2c) Höhe der Steuer- oder Zolleinnahmen; (2d) Höhe und Verteilung der Staatsausgaben; (2e) Höhe der Außenverschuldung; (2f) Kluft zwischen Arm und Reich (z.B. geringe staatliche Umverteilung, Stadt-Land-Gefälle); (2g) Arbeitslosigkeits- bzw. Erwerbsquote, (2h) Zustand der menschlichen Entwicklung (HDI-Entwicklung); (2i) Zustand staatlicher sozialer Sicherungssysteme; (2j) Zustand der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitswesens; (2k) Vorhandensein signifikanter ökologischer Probleme (z.B. Grundwassermangel).

Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion: Dieser Bereich umfaßt Formen der politischen Partizipation und der Entscheidungsprozeduren (Input-Legitimität), die Stabilität politischer Institutionen sowie die Qualität des Rechtsstaats, des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung. Zu diesem Bereich gehören damit Fragen der politischen Ordnung und des Regime-

typs, wobei zwischen autoritären, halb-autoritären, minimal-, formal-demokratischen und liberaldemokratischen Regimen unterschieden werden kann.¹⁴ Folgende Indikatoren werden hier verwendet: (3a) Umfang politischer Freiheiten (u.a. Meinungs-, Versammlungsfreiheit); (3b) Gewährung politischer Partizipationsrechte (u.a. aktives/passives Wahlrecht, Konkurrenz um Ämter); (3c) Umgang mit der politischen Opposition; (3d) Ausmaß von Wahlfälschungen oder Wahlbetrug, (3e) Grad an politischer Teilhabe bei bestimmten Bevölkerungsgruppen (z.B. Minderheiten); (3f) Existenz schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen (z.B. Folter); (3g) Akzeptanz des Regimes bzw. der politischen Ordnung; (3h) Grad der Unabhängigkeit der Justiz bzw. keine Gewährung rechtsstaatlicher Verfahren; (3i) Ausmaß von Selbstjustiz; (3j) Zustand der öffentlichen Verwaltung; (3k) Ausmaß an Korruption und Klientelismus.

Typologie fragiler Staatlichkeit

Die Einordnung der Länder soll durch eine Typologie fragiler Staaten erleichtert werden. Diese baut auf den drei Staatsfunktionen auf, wobei sich die Zuordnung primär danach richtet, wie der jeweilige Staat in der Sicherheitsfunktion abschneidet. Das zentrale Argument für diese Gewichtung ist, daß ohne ein einigermaßen sicheres Umfeld in den beiden anderen Bereichen keine oder keine dauerhafte Entwicklungsperspektive besteht – gemäß dem Motto »keine Entwicklung ohne Sicherheit«.¹⁵ Insofern stellt die Gewährleistung von Sicherheit eine elementare Voraussetzung für die beiden anderen Bereiche dar. Nimmt man dann die Funktionen Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit in den Blick, zeigen sich erhebliche Varianzen innerhalb eines Typs, die als zusätzliche Anhaltspunkte dienen können, um die Stabilität eines Landes zu beurteilen. Bei der Bewertung soll zwischen »vollständig erfüllt« (+), »einigermaßen erfüllt« (+/-), »ansatzweise erfüllt« (-/+) und »kaum bzw. nicht erfüllt« (-) unterschieden werden. Grundsätzlich wird allerdings von einer Wechselwirkung zwischen den Staatsfunktionen ausgegangen. Dabei gibt es sowohl positive als auch negative Verstärkungseffekte. Beispielsweise dürften gravierende Defizite in den beiden anderen Funktionen unmittel-

¹⁴ Vgl. Marina Ottaway, *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003, S. 14–19. Ottaway versteht unter halb-autoritären Regimen jene Regierungen, die bereits Schritte zur Liberalisierung und Demokratisierung unternommen, diese aber wieder rückgängig gemacht haben. Typisch für solche Fälle sind auch Wahlmanipulation oder erhebliche Einschränkungen bei Wahlen. Beichelt differenziert zwischen minimal-, formal- und liberaldemokratischen Regimen, die sich zwar allesamt durch »freie« Wahlen auszeichnen, aber über unterschiedliche Freiheitsgrade und Formen der Partizipation verfügen. Nur unter den beiden letztgenannten Regimetypen können Wahlen daher auch als »fair« gelten. Vgl. Timm Beichelt, *Demokratische Konsolidierung im post-sozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen*, Opladen: Leske & Budrich, 2001, S. 28–35.

¹⁵ Siehe auch Stephan Klingebiel/Katja Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004.

bare Rückwirkungen auf die Sicherheitslage haben. Ein Staat, der in den Bereichen Wohlfahrt und/oder Legitimität negativ bewertet wird, wird kaum ein eindeutiges Plus im Sicherheitsbereich aufweisen können, da Konflikte zwischen Staatsführung und Gesellschaft einerseits sowie zwischen gesellschaftlichen Gruppen andererseits unvermeidlich sind. Das gilt auch umgekehrt: In einem Land, in dem etwa die wirtschaftliche Entwicklung relativ positiv ist, kann die Sicherheitsfunktion nicht vollständig versagt haben.

Auf dieser Basis ergeben sich vier Typen von Staatlichkeit:¹⁶

1. *Konsolidierte bzw. sich konsolidierende Staaten* (*consolidated bzw. consolidating states*): Bei diesem Typ handelt es sich um Staaten, bei denen alle drei Funktionen im wesentlichen intakt sind – und dies bereits über einen längeren Zeitraum. Dazu gehören die Demokratien in den westlichen Industrieländern, aber auch jene Staaten, die erst seit Mitte der neunziger Jahre OECD-Mitglieder geworden sind (z.B. Südkorea, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei). Hinzu kommen eine Reihe von Nicht-OECD-Ländern wie Costa Rica, Chile, Uruguay, Taiwan, Südafrika, die baltischen Staaten, Slowenien oder Kroatien, die trotz einzelner Krisen auf einem erkennbaren Konsolidierungskurs sind. Diese Staaten befinden sich zumeist in einem Transformationsprozeß von einem autoritären Regime hin zu einem demokratischen Verfassungsstaat mit marktwirtschaftlichen Strukturen oder haben diesen Prozeß bereits erfolgreich abgeschlossen (siehe vor allem Südeuropa, Mitteleuropa, teilweise auch Lateinamerika und Ostasien).
2. *Schwache Staaten* (*weak states*): Dieser Typ ist dadurch charakterisiert, daß das staatliche Gewaltmonopol noch weitgehend oder lediglich existiert, allerdings Defizite bei der Wohlfahrts- und/oder der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion bestehen. Beispiele sind Staaten im Afrika südlich der Sahara (z.B. Eritrea, Ghana), in Lateinamerika (z.B. Peru, Venezuela), in Zentralasien und in Südosteuropa (z.B. Mazedonien, Albanien), die in beiden Bereichen teilweise erhebliche Probleme haben. Diese Zuordnung gilt auch für die meisten arabischen bzw. islamischen Staaten wie Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien oder Iran. Zu dieser Kategorie zählen nicht wenige halb-autoritäre und autoritäre Regime, die zumeist für eine gewisse Stabilität in Kombination mit der Erbringung bestimmter elementarer Dienstleistungen sorgen, aber eben über eine schwache Legitimationsbasis verfügen, kaum rechtsstaatliche Strukturen besitzen und vielfach auch im Bereich der Wohlfahrt starke Defizite aufweisen.

¹⁶ Für ähnlich gelagerte Typologien siehe Gero Erdmann, Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall. Strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert Rüb (Hg.), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen: Leske & Budrich, 2003, S. 267–292; Milliken/Krause, State Failure [wie Fn. 13]; Robert Rotberg (Hg.), State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, S. 2–10; Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften, Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn (unveröffentlichte Studie, November 2003).

3. *Versagende oder verfallende Staaten (failing states)*: Bei diesem Typ handelt es sich um Staaten, bei denen das staatliche Gewaltmonopol und damit die Gewährleistung von Sicherheit stark beeinträchtigt ist, während sie in einer oder in beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit besitzen. Beispiele wären hier Kolumbien, Sri Lanka, die Philippinen, Indonesien, Moldova oder Georgien. Die Regierungen dieser Staaten sind nicht in der Lage, ihr gesamtes Territorium und/oder ihre Außengrenzen zu kontrollieren, und müssen sich mit einer hohen Zahl an privaten Gewaltakteuren auseinandersetzen. Gleichwohl sind andere Bereiche noch einigermaßen intakt: In Sri Lanka gilt dies zum Beispiel sowohl für staatliche Maßnahmen im Wohlfahrtsbereich als auch für die demokratische und rechtsstaatliche Struktur. Wie die Beispiele deutlich machen, handelt es sich bei dem hier beschriebenen Typus häufig um (formal-)demokratische Staaten, die mit separatistischen Tendenzen und/oder einem hohen Grad an Kriminalität (wie etwa Kolumbien) zu kämpfen haben. Allerdings fallen auch autoritäre Regime wie in Nepal und im Sudan unter diese Kategorie, die ebenfalls Teile des Staatsgebiets nicht kontrollieren, aber dennoch über gewisse Steuerungspotentiale gerade im Bereich staatlicher Dienst- und Transferleistungen verfügen, die zumindest Teilen der Bevölkerung zugute kommen.
4. *Gescheiterte bzw. zerfallene Staaten (failed bzw. collapsed states)*: Bei diesem Typ ist keine der drei Funktionen mehr in nennenswerter Weise vorhanden, so daß man von einem völligen Zusammenbruch oder Kollaps von Staatlichkeit sprechen kann. Diese Situation ist allerdings nicht gleichbedeutend mit Chaos oder Anarchie; an die Stelle einer staatlichen tritt vielmehr eine andere, von nichtstaatlichen Akteuren etablierte Ordnung, die sich zumeist auf Gewalt und Unterdrückung gründet. Aktuelle Beispiele hierfür sind Somalia (seit 1992), Afghanistan, DR Kongo (seit 1997), Liberia, Sierra Leone, Irak (seit 2003) und Haiti (seit 2003/04). Zeitweise gehörten auch Angola (1975–2002), Bosnien (1992–1995), Tadschikistan (1992–1997) und der Libanon (1975–1992) in diese Kategorie. Einen Sonderfall stellen jene Staaten dar, die in neue Staaten zerfallen sind. Hier führt der Staatszerfall letztlich zur Staatsbildung. Dies kann überwiegend gewaltfrei und einvernehmlich ablaufen (wie in der Sowjetunion 1991, der Tschechoslowakei 1993 und in Äthiopien/Eritrea 1991) oder aber in einen militärischen Konflikt münden (wie in Jugoslawien 1991–1995, Pakistan/Bangladesch 1971).

Die Typen sollen unterschiedliche Niveaus von Staatlichkeit abbilden. Die implizite These lautet, daß die Stabilität eines Landes von Typ 1 zu Typ 4 sukzessive abnimmt und das innergesellschaftliche Gewaltniveau – der Grad an Unsicherheit – zunimmt. Das sollte jedoch nicht zu falschen Schlußfolgerungen führen: Erstens sagt diese These nur wenig über das Gewalt- und Konfliktpotential innerhalb einer Gesellschaft aus, denn es ist durchaus vorstellbar, daß in einem »schwachen« Staat im Prinzip ein höheres Konfliktpotential herrscht als in einem »versagenden« oder »gescheiterten« Staat, ohne daß dies bisher zu offener Gewalt geführt hat. Zweitens ist die Typologie nicht als Stadienmodell mißzuverstehen, wo-

nach alle Staaten bestimmte Stufen zu durchlaufen haben. Es ist ohne weiteres möglich, daß Länder beispielsweise von Typ 2 direkt zu Typ 4 übergehen oder umgekehrt. Drittens ist mit der Zuordnung keine normative Bewertung des Regierungssystems verbunden – unter den Typen 2 bis 4 finden sich sowohl demokratische als auch autokratische Regime. Mit anderen Worten: Ein Staat, der aufgrund der Sicherheitsfunktion als »schwacher Staat« gilt, muß unter der Perspektive legitimer Herrschaft keinesfalls »besser« oder wünschenswerter sein als ein versagender oder gescheiterter Staat. Desgleichen mag ein autoritäres oder halb-autoritäres Regime (zumindest temporär) stabiler sein als eine nominelle Demokratie, ohne daß damit viel über die Nachhaltigkeit staatlicher Strukturen gesagt ist.

Tabelle 1
Typen von Staatlichkeit

	<i>Sicherheit</i>	<i>Wohlfahrt</i>	<i>Legitimität/Rechtsstaatlichkeit</i>
Konsolidierte Staaten	+	+ oder +/-	+ oder +/-
Schwache Staaten	+/-	N.N.	N.N.
Versagende Staaten	-/+	N.N.	N.N.
Gescheiterte Staaten	-	-/+ oder -	-/+ oder -

Erläuterungen:

- + Funktion wird erfüllt
- +/- Funktion wird leidlich erfüllt
- /+ Funktion wird nur ansatzweise erfüllt
- Funktion existiert nicht oder nicht mehr
- N.N. alle Kombinationen denkbar

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Für fragile Staatlichkeit gibt es keine singuläre Erklärung. Die Erosion von Staatlichkeit wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst und begünstigt, deren Gewichtung sich von Fall zu Fall unterscheidet. Um die wesentlichen Ursachen fragiler Staatlichkeit zu erforschen, sind quantitative und qualitative Vorgehensweisen denkbar. Bei der ersten Variante bemüht man sich auf der Basis umfangreicher Datensätze bestimmte Erklärungsvariablen durch statistische Verfahren zu isolieren. Diesen Weg beschritt beispielsweise die *State Failure Task Force* der University of Maryland, USA. Auf der Grundlage von 127 Fällen wurden drei zentrale Variablen herausgefiltert, die am stärksten Staatszerfall begünstigen.¹⁷ Das Ergebnis lautet zusammengefaßt: Je weniger ein Staat in den Weltmarkt integriert ist (»trade openness«), je höher die Kindersterblichkeit ist (als Indikator für Lebens-

¹⁷ Siehe *State Failure Task Force*, State Failure Task Force Report: Phase II Findings, in: Environmental Change & Security Project Report 5 (Sommer 1999), S. 49–72, und *dies.*, Phase III Findings (September 2003) <www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>. Die hohe Fallzahl erklärt sich daraus, daß sich die Task Force primär an »Ereignissen« (und nicht an Prozessen) orientiert hat. Jeder Putsch bzw. Putschversuch wurde einzeln kodiert, so daß manche Länder mehrfach auftauchen.

bedingungen) und je fragiler die Demokratisierungsbemühungen sind, desto größer das Risiko des Staatszerfalls.¹⁸

Beim qualitativen Ansatz, der hier verfolgt werden soll, dient der systematische Vergleich von Fallstudien dazu, typische Verlaufsformen und Faktoren des Staatszerfalls herauszuarbeiten. Dazu ist es allerdings notwendig, die Fallstudien in einer Weise zu organisieren, daß stets das gleiche Set an Faktoren auf seine Bedeutsamkeit im konkreten Fall überprüft wird, denn nur so lassen sich im Ergebnis die relevanteren von weniger relevanten Einflußfaktoren trennen. Um die Vielzahl an Faktoren zu ordnen, soll zwischen (1) *Struktur-, Prozeß- und Auslösefaktoren*¹⁹ und zwischen (2) *internationaler/regionaler, nationaler und substaatlicher Ebene* unterschieden werden.

(1)

- ▶ *Strukturfaktoren* (auch »root causes« oder »background factors« genannt) sind jene Bedingungen, die sich aus den natürlichen Gegebenheiten eines Landes (z.B. der Existenz von Bodenschätzen, den klimatischen Verhältnissen) und langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen ergeben (z.B. koloniales Erbe, multiethnische Bevölkerung, demographische Entwicklung, Einfluß von Groß- und Regionalmächten).
- ▶ *Prozeßfaktoren* (auch »aggravating factors« oder »accelerators« genannt) sind jene Bedingungen, die innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens (5–10 Jahre) die Erosion von Staatlichkeit in Gang setzen und vorantreiben. Im Unterschied zu den Strukturfaktoren liegt hier die Betonung stärker auf dem Verhalten der Akteure (insbesondere der Eliten) selbst: Wie reagieren sie auf interne und externe Krisen, wie verarbeiten sie diese? Beispiele für Prozeßfaktoren sind die politische Instrumentalisierung von sozialer Unzufriedenheit, die Politisierung und Polarisierung von ethnisch-kulturellen Differenzen, die Zunahme von politischem Extremismus, von Repressionen, von Mißwirtschaft und Korruption, von lokalen Separatismen, die wachsende Privatisierung von Gewalt, der Einfluß regionaler Wirtschaftskrisen.
- ▶ *Auslösefaktoren* (auch »triggering factors«, »triggering events« oder »triggers« genannt) sind jene Ereignisse, die innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen. Sie können zwar das Ergebnis längerfristiger Entwicklungen sein, entfalten aber eine eigene

18 Diese Aussagen werden noch weiter präzisiert: Bei Ländern, deren Indikator für »trade openness« über dem globalen Durchschnitt liegt, ist die Wahrscheinlichkeit von Staatsversagen nur halb so groß wie bei jenen mit unterdurchschnittlichen Werten. Liegt die Kindersterblichkeit über dem Mittelmaß, ist die Wahrscheinlichkeit dreimal so hoch wie bei Fällen unterhalb dessen. Bei Staaten, die sich im Prozeß der Demokratisierung befinden, wird die Wahrscheinlichkeit des Staatszerfalls dreifach höher eingeschätzt als bei konsolidierten Demokratien oder Autokratien. Als weitere sekundäre Faktoren werden genannt: hoher Anteil an Jugend in der Gesellschaft, die Dauer des Regimes, der Grad der Urbanisierung sowie ethnische Dominanz oder Diskriminierung.

19 Vgl. Volker Matthies, *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen*, Opladen: Leske & Budrich, 2000, S. 37f.

Tabelle 2

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft ▶ Instabilität der Region/ fragile Staaten im regionalen Umfeld ▶ Einfluß anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bürgerkriege im regionalen Umfeld ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke ▶ Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten ▶ ökologische Degradierung der Region 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Militärintervention von außen ▶ Auswirkungen externer Finanzkrisen ▶ rapider Preisverfall bei Rohstoffen ▶ Flüchtlingsströme ▶ Zustrom von Waffen ▶ Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ »ererbte« Strukturen (z.B. koloniale, vorkoloniale oder imperiale Strukturen) ▶ multiethnische Bevölkerungsstruktur ▶ demographische Faktoren (Geburtenrate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen) ▶ Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen ▶ krisenanfällige Rentenökonomie ▶ Einfluß traditioneller Formen der Herrschaft (Clanstruktur, Rolle von Chiefs, patriarchalische Strukturen) ▶ Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rapide Absenkung des Lebensstandards ▶ politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit ▶ Politisierung ethnischer Differenzen ▶ Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression) ▶ Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen ▶ Zunahme von Korruption und Klientelismus ▶ Privatisierung von Gewalt ▶ gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung ▶ Zunahme ökologischer Probleme (z.B. Wassermangel) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rasche machtpolitische Veränderung (Putsch, Umsturz, Rebellion) ▶ massive Unterdrückung der Opposition (Massaker, Verhaftungen etc.) ▶ rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (soziale Unruhen, Plünderungen) ▶ Hungersnot, Epidemien ▶ Ausbruch eines Bürgerkriegs
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z.B. Landflucht) ▶ lokale Ungleichheiten ▶ regionale bzw. lokale Identitäten 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ wachsende Kriminalität in den Städten ▶ Zunahme lokaler Gewaltakteure ▶ ethnischer Separatismus ▶ lokale Machtkämpfe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ lokale Unruhen (<i>riots</i>) ▶ lokale bzw. regionale Naturkatastrophen und Ernteaussfälle

katalytische Wirkung. Darunter fallen etwa Militärinterventionen von außen, Militärputsche und Revolutionen, der Ausbruch eines Bürgerkriegs, massive Unterdrückungsmaßnahmen (wie z.B. Massaker an der Opposition), soziale Unruhen, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Hungersnöte.

(2)

- ▶ *Internationale und regionale Ebene* (Makroebene): Hier geht es um das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Staat und seinem internationalen bzw. regionalen Umfeld. Auf dieser Ebene stehen die Aktivitäten externer Akteure (z.B. der Groß- oder Regionalmächte) sowie weltpolitische und regionale Entwicklungen im Mittelpunkt, von deren Auswirkungen der untersuchte Staat jedoch massiv betroffen ist.
- ▶ *Nationale Ebene* (Mesoebene): Hier steht das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen im Vordergrund. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhalten der Eliten.
- ▶ *Substaatliche Ebene* (Mikroebene): Hier geht es um das Verhältnis zwischen Staat und substaatlichen Akteuren wie etwa Regionen, Kommunen oder einzelnen, lokalen Bevölkerungsgruppen.

Kombiniert man die beiden Differenzierungen, so ergibt sich eine Tabelle mit drei mal drei Feldern, die die Bandbreite von möglichen Einflußfaktoren abbildet und gliedert (siehe Tab. 2, S. 19). Im Zentrum der Analyse dürfte das Feld *Prozeßfaktoren/Nationale Ebene* stehen. Die Ausgangshypothese lautet, daß insbesondere das Verhalten und die Entscheidungen der Eliten (Regierung wie Opposition) eine maßgebliche Rolle bei der Erodierung oder Konsolidierung von Staatlichkeit spielen. Eine zentrale Frage ist dabei, wie sich strukturelle, potentiell destabilisierende Faktoren in konkrete politische Entscheidungen übersetzen – zum Beispiel durch die Politisierung ethnischer Differenzen. Je nach Fall kommen weitere Faktoren aus den anderen Feldern ins Spiel, mal ist der Einfluß der internationalen, mal der der substaatlichen Ebene größer, mal haben Struktur-, mal Auslösefaktoren eine besondere Bedeutung, um die Erosion von Staatlichkeit zu erklären. Die Tabelle soll dazu dienen, den jeweiligen Fall einzuordnen und die relevanten Wirkkräfte zu gewichten.

State-building statt Nation-building

State-building zielt auf die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten. Es ist daher nicht identisch mit Nation-building. Während sich State-building primär auf die staatliche Ebene und die politischen Akteure konzentriert, wird unter Nation-building oftmals in umfassender Weise die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes begriffen, vor allem die Herausbildung einer wie auch immer verstandenen nationalen Identität.²⁰ Beide Prozesse gehören letztlich

²⁰ Zur Debatte um »Nation-building« siehe Jochen Hippler (Hg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn: Dietz, 2004; Amitai Etzioni, *A Self-restrained Approach to Nation-building by Foreign Powers*, in: *International Affairs*,

zusammen: Ein politisches Gemeinwesen gerät in erhebliche Schwierigkeiten, wenn sich Teile der Gesellschaft nicht mit ihm identifizieren und in der Folge entweder einen eigenen Staat fordern (Separatismus) und/oder aber die Verteilung von Macht, von Ressourcen oder Chancen als ungerecht empfinden. Ebenso erscheint unter modernen Vorzeichen eine gesellschaftliche Entwicklung ohne staatlichen Rahmen kaum vorstellbar. State-building kann insofern einen Beitrag zum Nation-building leisten und umgekehrt.

Gleichwohl stellt sich die Frage, welcher der beiden Prozesse durch Interventionen von außen eher beeinflusst werden kann. Hier wird die These vertreten, daß die Erfolgsaussichten externer Akteure eher im Bereich des State-building denn des anspruchsvolleren Nation-building liegen dürften. Ein von außen unterstütztes State-building muß dabei an zwei Punkten ansetzen: Einerseits gilt es, die *Bereitschaft* der lokalen Akteure zu fördern, sich am politischen Gemeinwesen konstruktiv und kooperativ zu beteiligen, und andererseits kommt es darauf an, ihre *Fähigkeit* zu verbessern, die notwendigen Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit auch durchführen zu können. In diesem Sinne können drei Stufen von State-building unterschieden werden, die jeweils unterschiedliche Interventionen nach sich ziehen (siehe Tab. 3, S. 22):

Stufe 1 – Stabilisierung staatlicher Strukturen: Im Zentrum der Aktivitäten in diesem Bereich steht die Stabilisierung und Stärkung bestehender Strukturen und Institutionen. Ein Regimewandel ist dabei in der Regel nicht erforderlich, sondern die Interventionsmaßnahmen konzentrieren sich darauf, lokale Eliten dabei zu unterstützen, Mißstände zu beseitigen und Erosionsprozesse zu stoppen. Diese Konstellation betrifft in erster Linie Staaten, die sich bereits in einem, wenn auch unvollständigen Demokratisierungsprozeß befinden, der von außen weiter gefördert werden muß.

Stufe 2 – Reform staatlicher Strukturen: Der Akzent liegt hier auf der Transformation und Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen. Es geht um elementare Weichenstellungen, die letztlich den Charakter der Institutionen und des Staates verändern. Dies schließt die Möglichkeit eines Regimewandels mittel- oder langfristig ein, in manchen Fällen mag dieser sogar die Voraussetzung dafür sein, um den notwendigen Umbauprozeß vorantreiben zu können. Diese Form des von außen unterstützten State-building betrifft die meisten Fälle fragiler Staatlichkeit, insbesondere aber Länder, denen ein umfassender Demokratisierungsprozeß noch bevorsteht.

80 (2004) 1, S. 1–17. Dieses Konzept wurde bereits in den 1950er und 1960er Jahren im Kontext von Modernisierungstheorien kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt stand dabei die Transformation von traditionellen Gesellschaften in »moderne«, staatlich verfaßte Nationen. Ein engeres Verständnis von »nation-building« findet sich bei James Dobbins u.a., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica, Cal.: Rand, 2003. Hier werden unter dem Begriff »Nation-building« sämtliche militärischen, politischen und ökonomischen Maßnahmen externer Akteure zusammengefaßt, die in Nachkriegsgesellschaften auf die Etablierung demokratischer Strukturen abzielen.

Tabelle 3
Stufen von State-building

Stabilisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stabilisierung und Stärkung bestehender Institutionen und Strukturen, Regimewandel nicht erforderlich ▶ Wirtschafts- und Finanzhilfen, Förderung lokaler Kapazitäten, Stärkung des Sicherheitsapparats (z.B. Polizei, Grenztruppen) und der Strafverfolgungsbehörden, Förderung von Menschenrechtsstandards, Antikorruptionsmaßnahmen, Förderung politischer Partizipation etc. <p><i>Beispiel:</i> EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Staaten Südosteuropas</p>
Reform	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reform, Transformation und Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen, Regimewandel mittelfristig möglich ▶ Reform des Sicherheitssektors, Polizeireform, Verfassungsreform, Wahlrechtsreform, Förderung der Demokratisierung, Verbesserung der MR-Lage, makro-ökonomische Reformen etc. <p><i>Beispiel:</i> Ohrid-Friedensabkommen in Mazedonien (2001)</p>
(Wieder-)Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aufbau und Gründung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden; Regimewandel ist hier die Regel und zumeist eine notwendige Bedingung ▶ Etablierung von Polizei- und Streitkräften, Aufbau des Justiz- und Gerichtswesens, Aufbau von politischen und administrativen Strukturen, Förderung der Zivilgesellschaft, Schaffung unabhängiger Medien etc. <p><i>Beispiel:</i> Internationale Aktivitäten im Kosovo (seit 1999) und Bosnien (seit 1996)</p>

Stufe 3 – (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen: Die weitestgehende Variante ist der Aufbau und die Gründung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden. Von einer solchen Situation sind in erster Linie Nachkriegsgesellschaften betroffen, bei denen im Zuge des Konflikts nahezu sämtliche Strukturen zusammengebrochen sind, aber auch Staaten, in denen wesentliche Elemente von Staatlichkeit nicht mehr existieren oder noch nie existierten. Zumeist ist der komplette Aufbau gleichbedeutend mit einem Regimewandel, da die bis dahin agierende Führung politisch diskreditiert ist.

State-building-Aktivitäten führen allerdings – zumindest kurz- und mittelfristig – nicht immer zu einem Mehr an Stabilität. Sie können sogar genau das Gegenteil provozieren, gerade bei schwachen oder versagenden Staaten, da nicht selten bestimmte Mechanismen, Strukturen oder Institu-

tionen aufgegeben werden müssen, die noch in Teilbereichen für eine gewisse Stabilität sorgen. In der Tat läßt sich in den meisten Fällen feststellen, daß die herrschenden Eliten eine Reihe von Strategien entwickelt haben, um trotz vorhandener destabilisierender Faktoren (vorläufig) einen Staatszerfall zu verhindern. Typische Strategien, die zumeist auch miteinander kombiniert werden, sind: (a) Patronage und Klientelpolitik, (b) Kooption von Opposition bzw. bestimmten Gruppen (z.B. Stämmen, ethnischen Gruppen, Minderheiten), (c) formelle und informelle Machtteilungskonzepte (*power-sharing*), (d) Repression der Opposition oder von Teilen der Bevölkerung, (e) Optimierung von externer Hilfe und externen Zuflüssen, Abschöpfung »politischer« Renten (z.B. aufgrund der geostrategischen Lage eines Landes), (f) vorsichtige Reformschritte in bestimmten Bereichen bei gleichzeitiger Reformblockade in anderen (»halbierte Modernisierung«).

Diese Strategien versprechen jedoch letztlich keine nachhaltige Entwicklung, sondern sind oftmals eher Teil des Problems. Eine entscheidende Frage wird daher sein, ob und inwieweit es gelingt, im Zuge von State-building-Aktivitäten sukzessive zu neuen und anderen Formen der politischen Herrschaft zu kommen, ohne gleichzeitig innergesellschaftliche Problem- und Konfliktlagen zu verstärken. Die schwierige Aufgabe besteht darin, im Einzelfall *stabilisierende Faktoren* zu identifizieren, die von außen weiter gefördert werden oder an die künftige Reformen anknüpfen können. Dazu gilt es, reformbereite Kräfte innerhalb und außerhalb des Staatsapparats als Kooperationspartner zu gewinnen und zu unterstützen.

Maßnahmen und Typen externer Intervention

Welche der denkbaren Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit jeweils angemessen sind, läßt sich nach den drei Staatsfunktionen bzw. den jeweiligen Typen fragiler Staatlichkeit spezifizieren. Je nach Typ und Funktion ist dabei ein unterschiedlicher Mix an Aktivitäten notwendig. Je eher ein Staat vom Zerfall bedroht ist, desto umfangreicher wird offenkundig das erforderliche Maßnahmenpaket. Die Übersicht (siehe Tab. 4) dient hier lediglich als Raster für die Auswahl bestimmter Maßnahmen im Einzelfall, ohne jedoch sämtliche Details erschöpfend darstellen zu können. Ihr Zweck ist die Zusammenstellung typischer Maßnahmen, die von internationalen und bilateralen Gebern finanziert, unterstützt oder auch direkt implementiert werden, wenn auch nicht immer mit der Zielperspektive der Stärkung von Staatlichkeit:

- *Sicherheitsfunktion*: Reform des Sicherheitssektors; Programme zur Demilitarisierung und zur Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern (DDR-Programme); Aufbau bzw. Reform von Polizei und Militär (z.B. Stärkung der zivilen Kontrolle); Bekämpfung von organisierter Kriminalität und nichtstaatlichen Gewaltakteuren (*crime and conflict networks*); Sicherung der Außengrenzen; Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen; Förderung von regionalen Friedensprozessen; Entsendung internationaler Polizeikräfte sowie gegebenenfalls Stationierung von internationalen Friedenstruppen.

Tabelle 4
Tool-Box für Interventionen

	<i>Sicherheit</i>	<i>Wohlfahrt</i>	<i>Legitimität und Rechtsstaatlichkeit</i>
Schwache Staaten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Security-Sector-Reform ▶ Bekämpfung von »crime and conflict networks« 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzhilfen ▶ Wirtschaftsreformen, Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung ▶ öffentliche Investitionen in Bildung und Gesundheit ▶ Maßnahmen zum Erhalt der Infrastruktur ▶ effizientere Ressourcennutzung ▶ KMU-Förderung 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Demokratisierungshilfe ▶ Korruptionsbekämpfung ▶ Wahlbeobachtung ▶ Justizreform ▶ Förderung der Menschenrechte ▶ Förderung der Pressefreiheit ▶ Verfassungsreform ▶ Verwaltungsreform
Versagende Staaten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ DDR-Programme ▶ Kontrolle der Außengrenzen ▶ Förderung von Friedensprozessen ▶ Hilfe zur Durchsetzung des Gewaltmonopols ▶ Security-Sector-Reform ▶ Bekämpfung von »crime and conflict networks« 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzhilfen ▶ Wirtschaftsreformen, Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung ▶ öffentliche Investitionen in Bildung u. Gesundheit ▶ Verbesserung der Infrastruktur ▶ effizientere Ressourcennutzung ▶ KMU-Förderung 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Demokratisierungshilfe ▶ Korruptionsbekämpfung ▶ Wahlbeobachtung ▶ Justizreform ▶ Förderung der Menschenrechte ▶ Förderung der Pressefreiheit ▶ Verfassungsreform ▶ Verwaltungsreform ▶ Stärkung kommunaler Strukturen
Gescheiterte Staaten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Peacekeeping ▶ Peace-enforcement ▶ temporärer Einsatz einer internationalen Polizei ▶ Aufbau von lokaler Polizei und Armee ▶ DDR-Programme ▶ Kontrolle der Außengrenzen ▶ Förderung von Friedensprozessen ▶ Bekämpfung von »crime and conflict networks« 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aufbau bzw. Wiederaufbau von physischer Infrastruktur (Energieversorgung, Verkehrswege, Schulen etc.) ▶ Grundversorgung der Bevölkerung ▶ Finanzhilfen ▶ Wirtschaftsreformen ▶ Aufbau bzw. Wiederaufbau von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Neue Verfassung ▶ Aufbau politischer und administrativer Institutionen ▶ Aufbau einer unabhängigen Justiz ▶ Organisation und Beobachtung von Wahlen ▶ Korruptionsbekämpfung ▶ Förderung der Menschenrechte und der Pressefreiheit ▶ Aufbau kommunaler Strukturen

- ▶ *Wohlfahrtsfunktion*: Finanzhilfen und Kredite; Aufbau und Durchsetzung einer Steuer- und Zollverwaltung; Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung (z.B. Landreformen); Steigerung öffentlicher Investitionen in Bildung und Gesundheit; Aufbau bzw. Wiederaufbau von Infrastruktur; effizientere Nutzung von Ressourcen; Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen; Stärkung regionaler/lokaler Märkte; Grundversorgung der Bevölkerung (durch humanitäre Hilfe u.a.); Stärkung sozialer Sicherungssysteme; Eindämmung von Gewaltökonomien bzw. des kriminellen Sektors.
- ▶ *Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion*: Verfassungsreform; Verwaltungsreform; Wahlrechtsreform; Hilfen zur Demokratisierung (z.B. Abschaffung von Einschränkungen beim aktiven oder passiven Wahlrecht); Förderung von Mehrparteiensystemen; gegebenenfalls Einführung von *power-sharing*-Modellen; Antikorruptionsprogramme; Organisation und Beobachtung von Wahlen; Aufbau bzw. Reform des Justizwesens; Förderung der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes und der Pressefreiheit; gegebenenfalls Maßnahmen zur Dezentralisierung bzw. Föderalisierung; Stärkung kommunaler Strukturen; Stärkung und Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Die Intervention von außen kann dabei sehr unterschiedliche Formen annehmen (siehe Tab. 5, S. 26). Der Begriff der Intervention wird hier in einem weiten Sinne verstanden und soll die gesamte Palette externen Engagements abdecken. Die verschiedenen Typen lassen sich danach ordnen, wie weit sie in die inneren Verhältnisse eines Landes eingreifen («Eingriffstiefe») und wie die Aufgabenverteilung zwischen externen und lokalen Akteuren geregelt ist. Die jeweiligen Ansätze zielen offenkundig nicht allein auf State-building, sondern betreffen in der Regel allgemeine Aktivitäten der Außen- und Entwicklungspolitik, insbesondere des Konflikt- und Krisenmanagements. Gleichwohl können diese Interventionsformen auf State-building-Maßnahmen zugeschnitten werden.

In den meisten Fällen von fragiler Staatlichkeit dürften sich die Interventionen auf *politischen Dialog*, *Hilfe & Unterstützung*, *Mediation & Facilitation* sowie auf *Monitoring & Kontrolle* konzentrieren. Hierbei geht es in erster Linie darum, die lokalen Akteure bei Entscheidungen zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zu deren Umsetzung zu stärken und den Prozeß gleichzeitig zu beobachten, gegebenenfalls auch zu überwachen. Im Einzelfall könnten auch *Sanktionen* notwendig sein, um Verhaltensänderungen und konkrete Reformen zu erzwingen. In den Fällen versagender oder gescheiterter Staatlichkeit bedarf es zudem meistens einer direkten *Implementierung* bestimmter Maßnahmen durch externe Akteure, im Extremfall auch einer regelrechten *Übergangsverwaltung*, um den Verlust staatlicher Strukturen durch internationale Präsenz zu kompensieren. *Militärische Interventionen* beschränkten sich in der Vergangenheit zumeist auf gescheiterte oder kollabierte Staaten (z.B. Somalia, Bosnien, Sierra Leone, Afghanistan, DR Kongo), in manchen Fällen erfolgte die Entsendung von international mandatierten Truppen jedoch frühzeitiger, um die Situation vor Ort zu stabilisieren und grassierende oder drohende Erosionsprozesse zu stoppen

(z.B. US-Intervention in Haiti 1994; Mission der UN-Friedenstruppen in Mazedonien 1992–1999).

Tabelle 5
Typen von Intervention

Politischer Dialog	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bi- und multilaterale Beziehungen auf Regierungsebene bzw. zwischen der Geber- und Empfängerseite im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit ▶ thematischer Dialog (z.B. Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, <i>good governance</i>); partnerschaftlicher Ansatz
Hilfe & Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzierung und Unterstützung von Maßnahmen, die allerdings formal auf lokaler Ebene beschlossen und umgesetzt werden, zumeist an Konditionen gebunden ▶ Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzhilfen, Kredite, Entschuldungsprogramme, Wiederaufbauhilfen durch internationale und bilaterale Geber, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für lokale Akteure
Mediation & Facilitation	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vermittlungsbemühungen von dritter Seite, um Konflikte politisch zu lösen bzw. Reformprozesse voranzubringen ▶ »Stille Diplomatie«, »gute Dienste«, Einbringung von Kompromißvorschlägen, Vorschläge für Gesetzesentwürfe, Einrichtung von Ombudsstellen bzw. Clearing Houses
Monitoring & Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beobachtung, Kontrolle und Bewertung von Politiken durch internationale Akteure ▶ Wahlbeobachtung, Menschenrechts-Monitoring, Demobilisierung und Entwaffnung
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ politische und ökonomische Sanktionen, zumeist multilateral ▶ Einfrieren von Wirtschafts- und Entwicklungshilfen, Rohstoffembargo, Waffenembargo, gezielte Sanktionen gegen politische Führung bzw. Einzelpersonen
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Umsetzung von Maßnahmen durch einen externen Akteur, zumeist durch eine internationale Organisation, durch eine spezielle Agentur oder durch beauftragte internationale NGOs ▶ Wiederaufbaumaßnahmen, Durchführung von Infrastrukturprojekten, Ausbildung von Verwaltungspersonal
Übergangsverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ »internationale Protektorate«, De-facto-Regierung eines Staatsgebiets oder von Teilen eines Staates durch internationale Administratoren ▶ Einsatz einer internationalen Polizei, gemischt international-nationale Institutionen (z.B. Gerichte), UN-/EU-Administrator
Militärische Intervention	<ul style="list-style-type: none"> ▶ militärische Operation, um Staatszerfallsprozesse zu stoppen und/oder Bürgerkriege zu beenden ▶ »robustes« Peacekeeping, Kampfeinsätze (Peace-enforcement), Einsätze von Spezialkräften

Unabhängig von der gewählten Form der Intervention sind mit ihr eine Reihe von Problemen und Dilemmata verbunden. Grundsätzlich liegt das Risiko jeder externen Einmischung darin, daß die Verhältnisse vor Ort »verschlimmbessert« werden, teils aus Unkenntnis oder Ignoranz, teils aus Inkompetenz, teils aus mangelndem politischen Willen derjenigen, die sich an solchen Maßnahmen beteiligen, teils aufgrund nicht intendierter Nebenfolgen. Die größte Schwierigkeit vor Ort besteht darin, kontraproduktive Effekte wie die Schwächung von Staatlichkeit oder die Verschärfung von Konfliktlagen soweit wie möglich zu vermeiden oder zu minimieren. Ein zentraler Punkt dürfte dabei sein, welche lokalen Akteure als Kooperationspartner ausgewählt werden, wie auf sie eingewirkt wird und welche Widerstände vor Ort gegenüber Maßnahmen zur Stabilisierung, zur Reform oder zum Wiederaufbau von Staatlichkeit zu erwarten sind.

Fallauswahl

Das »States at Risk«-Projekt der SWP will einen Beitrag dazu leisten, Krisenanzeichen möglichst frühzeitig zu erkennen, ein besseres Verständnis von der Dynamik und den Ursachen fragiler Staatlichkeit zu entwickeln und konkrete Maßnahmen zur Stabilisierung, Reformierung und/oder zum (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen vorzuschlagen. Die Untersuchung konzentriert sich daher nicht auf jene *failed states*, bei denen der Staatszerfall bereits stattgefunden hat, sondern auf Staaten, die auf der Basis dieses Konzepts als schwach (*weak*) oder versagend (*failing*) gelten können. Für diese Studie wurden exemplarisch vier schwache und vier versagende Staaten ausgewählt. Dabei war es das Ziel, mehrere Regionen abzudecken, um zumindest versuchsweise einen interregionalen Vergleich zu ermöglichen. Zur Gruppe der schwachen Staaten zählen in alphabetischer Reihenfolge *Jordanien*, *Kenia*, *Turkmenistan* und *Venezuela*, zur Gruppe der versagenden Staaten *Georgien*, *Jemen*, *Pakistan* und *Sri Lanka*. Die Fallstudien sind nach einem einheitlichen Schema aufgebaut: Zuerst wird in der Einleitung der jeweilige Fall in den regionalen Kontext (Golfregion, Ostafrika, Zentralasien, Andenregion, Kaukasus und Südasien) eingeordnet (I.), dann werden die drei Staatsfunktionen analysiert und bewertet (II.), daran anschließend die relevanten Faktoren herausgearbeitet, die zur fragilen Staatlichkeit geführt haben (III.) und schließlich die Möglichkeiten und Probleme externer Interventionen gegeneinander abgewogen, wobei auf bisherige Erfahrungen, sofern sie vorliegen, Bezug genommen wird (IV.).

Jordanien: Stabilitätsanker in der Krisenregion?

Muriel Asseburg

I. Einleitung:

Das Haschemitische Königreich und sein regionales Umfeld

Jordanien galt über Jahrzehnte hinweg als Inbegriff eines fragilen und künstlichen Staates, als »political anomaly and geographical nonsense«.¹ Aufgrund ungünstiger Voraussetzungen, externer Interventionen und schwerer interner Krisen stand das Königreich immer wieder vor dem Auseinanderbrechen oder Scheitern. Vor diesem Hintergrund ist es dem haschemitischen Herrscherhaus gelungen, eine bemerkenswerte staatliche Stabilität zu erreichen, die eng mit der nahezu ein halbes Jahrhundert währenden Herrschaft König Husseins, der Unterstützung durch den Westen sowie mit einer flexiblen Bündnispolitik innerhalb der Region verknüpft ist. Die Konsolidierung staatlicher Stabilität wurde unter der Herrschaft des Sohnes Abdallah (seit 1999) und trotz eines nach wie vor äußerst schwierigen geopolitischen Umfelds und neuer innen- und wirtschaftspolitischer Herausforderungen fortgesetzt. Dennoch gibt es auch Faktoren, die die staatliche Stabilität Jordaniens nach wie vor gefährden.

Jordanien befindet sich in einem von Krisen, Krieg sowie schwachen und gescheiterten Staaten bestimmten Umfeld. Zwei der benachbarten Gemeinwesen sind als gescheitert anzusehen: Der *Irak* verfügt zwar seit Juni 2004 wieder über volle Souveränität, doch weder den Truppen der amerikanisch geführten Koalition noch den Sicherheitskräften, die der irakischen Interimsregierung unterstehen, ist es bisher gelungen, Sicherheit zu gewährleisten und elementare Staatsfunktionen zu erfüllen. In den *palästinensischen Gebieten* muß nach dem Zusammenbruch des Oslo-Prozesses und dem weitgehenden Verlust von Ordnungs- und Selbstverwaltungskompetenzen und -kapazitäten durch die Palästinensische Autorität (PA) schon der Prozeß der Staatsbildung zumindest vorläufig als gescheitert betrachtet werden. *Israel*, das als einziges Land im Mashrek den Ländern mit hohem Einkommen zuzurechnen ist und das im regionalen Vergleich überdurchschnittlich positive Werte in den Bereichen Wohlfahrt und Legitimität aufweist – zumindest, wenn man die Besatzungspolitik ausklammert –, hat infolge der Zweiten Intifada massive Einbußen im Bereich der Sicherheit hinnehmen müssen. Die schwierige Sicherheitslage hat zudem negative Auswirkungen auf die Kapazität des israelischen Staates gezeitigt, Dienstleistungen im Bereich der Wohlfahrt bereitzustellen. Weitere Nachbarstaaten Jordaniens (*Syrien, Ägypten, Saudi-Arabien*) sind als schwach einzustufen. Sie können zwar (noch) weitgehend die Sicherheit ihrer Staatsbürger

¹ Avi Shlaim, *Collusion across the Jordan. King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*, Oxford 1988, S. 31.

gewährleisten, starke Defizite in den Bereichen Legitimität/Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt untergraben diese Fähigkeit aber potentiell, wie in den Fällen Syrien und Ägypten, oder gar akut, wie in Saudi-Arabien, und gefährden die staatliche Stabilität. Ohne weitreichende politische Reformen, die Rechtsstaatlichkeit und Legitimität stärken, und gesteigerte entwicklungspolitische Anstrengungen besteht hier die Gefahr des Staatsversagens. Der *Libanon* kann nach dem Ende des Bürgerkriegs 1990 und dem Abzug der israelischen Truppen aus dem Süden des Landes im Mai 2000 noch nicht als stabilisiert gelten. In manchen Landesteilen ist der Staat nach wie vor nicht in der Lage, die Sicherheit aufrechtzuerhalten; im Süden wird diese Aufgabe zum Teil von Hizbollah übernommen, in anderen Gebieten vom syrischen Militär, wenngleich sich dessen Präsenz in den letzten Jahren stark verringert hat.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

Jordanien gehört zu den »schwachen Staaten«. Während der Staat Sicherheit weitgehend gewährleisten kann, gibt es Defizite im Bereich der Wohlfahrtsfunktion sowie bei Legitimität und Rechtsstaatlichkeit. Diese vermindern die Zustimmung zum Regime und schaffen ein wachsendes Unzufriedenheitspotential, das sich unter den Bedingungen einer nach wie vor begrenzten politischen Öffnung nicht demokratisch äußern kann, sich immer wieder in lokalen Unruhen Bahn bricht und damit die staatliche Stabilität in Frage stellt.

1. Sicherheit

Im großen und ganzen ist der jordanische Staat in der Lage, Recht und Ordnung durchzusetzen und die physische Sicherheit seiner Staatsbürger zu gewährleisten. Dabei kann er sich auf einen im regionalen Vergleich gut ausgebildeten, disziplinierten und loyalen Sicherheitsapparat stützen, der das Staatsgebiet und die Außengrenzen effektiv zu kontrollieren vermag. Allerdings ist die Staatsmacht in den südlichen Regionen, insbesondere in dem an Saudi-Arabien angrenzenden Gebiet, deutlich weniger präsent. Dort gibt es von beiden Staaten unkontrollierte und geduldete Grenzübertreitte, Handel und Schmuggel.

Jordanien ist schon seit den siebziger Jahren in keinen gewalttätigen Konflikt mehr verwickelt und neben Ägypten der einzige Nachbar Israels, der einen Friedensvertrag mit dem jüdischen Staat hat. Dieser 1994 besiegelte Frieden ist zwar kein »warmer Frieden«, denn er hat nicht zu einem Ausbau der gesellschaftlichen Beziehungen geführt und wird insbesondere auf jordanischer Seite nicht von der Bevölkerung getragen, aber er ist bislang stabil geblieben. Einige wenige Grenzzwischenfälle haben ihn nicht in Frage gestellt, sondern im Gegenteil den politischen Führungen beider Seiten Gelegenheit gegeben, ihren Friedenswillen zu unterstreichen.

Was die gewöhnliche sowie die organisierte Kriminalität betrifft, so sind die Raten in Jordanien weder übermäßig hoch, noch nehmen sie bedeu-

tend zu. Die Zahl politisch relevanter, privater Gewaltakteure ist ebenso wie der Umfang der gewaltbereiten Fundamentalopposition als gering zu bewerten. Allerdings haben sich in den letzten Jahren in den marginalisierten Gebieten im Süden des Landes, in denen die Durchsetzung von Recht und Ordnung bisher weitgehend lokalen Autoritäten (Stammesführern) überlassen blieb, kleinere radikal-islamistische Gruppierungen herausgebildet, unter anderem eine salafistische Gruppe um Muhammad Shalabi, genannt Abu Sayyaf. Diesen Organisationen werden auch Verbindungen zu al-Qaida nachgesagt. Immer wieder hat sich das Unzufriedenheitspotential in den letzten 15 Jahren in lokalen Unruhen (insbesondere in Maan, Karak und Tafleh) und massiven Auseinandersetzungen mit den staatlichen Sicherheitskräften entladen, zuletzt im November 2002 in Maan.² Die beträchtliche Anzahl von Kleinwaffen in der Region ist Ausdruck dieser angespannten Lage.

Auch wenn der staatliche Sicherheitsapparat im regionalen Vergleich relativ wenig repressiv gegen die Bevölkerung vorgeht, wird er von dieser als Bedrohung wahrgenommen. Dies gilt speziell für den Geheimdienst. Auch internationale Organisationen stellen immer wieder Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in Form von Massenverhaftungen (bei propalästinensischen Demonstrationen oder wegen Mitgliedschaft in illegalen Organisationen), Festnahmen von Journalisten, einen Mangel an rechtsstaatlichen Verfahrensweisen, vor allem vor dem Staatssicherheitsgericht, sowie Fälle von Folter fest.

2. Wohlfahrt

Aufgrund der Ressourcenarmut, der geringen landwirtschaftlich nutzbaren Fläche (weniger als 5% des Territoriums) und einer nur schwach entwickelten Industrie hängt Jordanien in hohem Maße von ausländischer Unterstützung und Krediten ab, um seine regelmäßigen Haushaltsdefizite zu decken. Außerdem ist das Land auf ausländische Arbeitsnachfrage sowie Energielieferungen aus den Nachbarstaaten angewiesen. Infolge dieser starken Außenabhängigkeit leidet Jordanien unter einer chronisch hohen Außenverschuldung. Im Zuge verschiedener, für das Königreich sehr günstiger Umschuldungsvereinbarungen – wie zuletzt im Juli 2003 – konnte Jordanien seine Schuldenlast und seinen Schuldendienst zwar deutlich reduzieren; nach wie vor entspricht die Verschuldung aber rund 87 Prozent des BIP (1991: 230%), und der Schuldendienst macht rund 13 Prozent der Exporte aus (1991 noch nahezu 25%).³

Die Wirtschafts- und Währungskrisen der späten achtziger und frühen neunziger Jahre, die Jordanien vor dem Hintergrund des Ölpreisverfalls und des zweiten Golfkriegs an den Rand des Staatsbankrotts brachten, hat

² Vgl. *Center for Strategic Studies (CSS)*, Ma'an. An Open-Ended Crisis, Amman (University of Jordan), September 2003; *International Crisis Group (ICG)*, Red Alert in Jordan. Recurrent Unrest in Maan, Amman/Brüssel, 19.2.2003, <www.icg.org/library/documents/report_archive/A400897_19022003.pdf>.

³ *The World Bank*, Country Report Jordan, 2003, unter: <www.worldbank.org/data/>.

das Land überwunden. Seit den neunziger Jahren kann Jordanien mitunter sogar hohe positive Wachstumsraten aufweisen. Allerdings können diese nicht mit dem starken Bevölkerungswachstum und insbesondere der Zunahme der Erwerbsbevölkerung (von rund 4% jährlich) Schritt halten. So ist der Lebensstandard der Bevölkerung seit Mitte der achtziger Jahre stetig gesunken: Heute leben nach inoffiziellen Schätzungen rund 30 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Die offizielle Arbeitslosenquote wird mit rund 16 Prozent angegeben, nichtstaatliche Stellen gehen aber von einer Arbeitslosigkeit von 25 bis 30 Prozent aus; die Jugendarbeitslosigkeit dürfte im Landesdurchschnitt bei 40 Prozent liegen. Zudem ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung mit etwa 25 Prozent sehr niedrig.⁴ Ein nicht geringer Teil der Beschäftigten lebt in Armut, da es nach wie vor keinen Mindestlohn gibt.

Hinzu kommen eine ungleiche Verteilung wirtschaftlicher Entwicklung und eine wachsende Kluft zwischen der im Großraum Amman-Zarqa-Irbid konzentrierten Bevölkerung (rund drei Viertel der Gesamtbevölkerung von 5,5 Millionen) und der in den dünn besiedelten südlichen Landesteilen. Dort liegen das Einkommen und die menschliche Entwicklung deutlich unter dem nationalen Durchschnitt, und die Arbeitslosigkeit, vor allem die Jugendarbeitslosigkeit, ist sehr viel höher.⁵ Einen systematischen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von wirtschaftlichen Ressourcen – etwa im Sinne von Berufsverboten, wie sie für palästinensische Flüchtlinge im Libanon gelten – gibt es in Jordanien nicht. Eine Ausnahme bilden die 250 000 bis 300 000 Exiliraker, von denen der Großteil, nachdem ihr Asylstatus ausgelaufen ist, zwar geduldet wird, die aber keinen legalen Status und damit auch keine Arbeitsgenehmigung und keine Versorgungsansprüche haben. Wie in den meisten Staaten der Region sehen sich Frauen einer sozio-kulturellen Benachteiligung gegenüber, die sich unter anderem in einem niedrigen weiblichen Anteil an der Erwerbsbevölkerung und deutlich niedrigeren Einkommen niederschlägt.

Dennoch ist es der jordanischen Regierung gelungen, bei der menschlichen Entwicklung – insbesondere im regionalen Vergleich – beachtenswerte Fortschritte zu erzielen: Über die letzten Jahrzehnte hinweg hat Jordanien seine Bewertung im Human Development Index stetig verbessert und rangiert nun auf Platz 90. Die Lebenserwartung ist auf über 70 Jahre gestiegen, die Alphabetisierungsrate auf rund 90 Prozent. Im Gesundheitsbereich ist eine landesweite Grundversorgung sichergestellt.⁶ Unzureichend ist aber die Absicherung des einzelnen im Krankheitsfall: Rund ein Viertel der Bevölkerung hat weder eine Krankenversicherung

⁴ Die jordanische Bevölkerung ist eine der jüngsten weltweit: Nahezu 45% der Jordanier sind unter 15 Jahre alt. Zudem zählen etwa drei Viertel der Frauen nicht zur wirtschaftlich aktiven Bevölkerung.

⁵ Siehe die vergleichenden Angaben in CSS, Ma'an [wie Fn. 2], S. 5–18.

⁶ Aufgrund des hohen medizinischen Standards und den vergleichsweise günstigen Kosten in den privaten Krankenhäusern ist Jordanien überdies ein beliebter Anziehungspunkt für Patienten aus den arabischen Nachbarländern und dem Golf geworden – rund 100 000 Patienten pro Jahr kommen zur Behandlung ins Land.

noch Anspruch auf kostenfreie Behandlung. Auch die Versorgung mit Bildungseinrichtungen ist im ganzen Land gewährleistet, Probleme gibt es aber hinsichtlich der Qualität der Schulbildung. König Abdallah hat in den letzten Jahren Programme für eine Modernisierung des Bildungswesens auf den Weg gebracht, unter anderem durch die Integration moderner Technologien in den Unterricht.

Auch über ein effizientes und sozial gerechtes Einkommensteuersystem verfügt das Land bislang nicht. Staatliche Einnahmen werden in erster Linie durch Verkaufssteuern, Zölle und Gebühren realisiert. Der allergrößte Teil der öffentlichen Ausgaben (rund 85%) wird für laufende Kosten und somit für unproduktive Sektoren aufgewandt; dabei werden ein gutes Drittel für Löhne und Gehälter im aufgeblähten öffentlichen Sektor, ein knappes Drittel für das Militär und zusammen ein Drittel für Zinsen und Pensionen ausgegeben.⁷ Der Staat beschäftigt rund die Hälfte aller Arbeitnehmer in Jordanien. Die Privatisierung der staatlichen Industrien und die Reform des öffentlichen Sektors haben bislang nur wenig Fortschritte gemacht, da die Stellenvergabe der Patronage und Loyalitätssicherung dient.⁸

In Bezug auf die Ökologie läßt sich in Jordanien eine schleichende Degradierung feststellen. Das größte Problem ist die Wasserknappheit, die schon heute eine Rationierung des Trinkwassers in den Sommermonaten erforderlich macht und nach Expertenschätzungen in rund zwanzig Jahren zu einem existentiellen Wassermangel führen wird, wenn nicht Maßnahmen für ein effektiveres Wassermanagement getroffen und auf regionaler Ebene Regelungen gefunden werden, die eine bessere Wasserversorgung Jordaniens ermöglichen. Mit der Wasserknappheit einher gehen Probleme der Versalzung und Überdüngung der ohnehin geringen landwirtschaftlichen Fläche und der Grund- und Oberflächenwasserverschmutzung. Zudem sinkt der Wasserspiegel des Toten Meers.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Jordanien ist eine parlamentarische Erbmonarchie: Das oberste politische Amt wird nicht durch Wahlen besetzt, sondern innerhalb der haschemiti-

⁷ *European Commission*, Euro-Med Partnership. Jordan. Country Strategy Paper 2002–2006 & National Indicative Programme 2002–2004, Brüssel 2002, S. 11 <http://europa.eu.int/comm/external_relations/jordan/csp/02-06_en.pdf>. Im Vergleich auch bei Anthony H. Cordesman, *The Military Balance in the Middle East. An Analytic Overview: Military Expenditures and Arms Transfers, Major Arms by Country and Zone, and Qualitative Trends*, Washington, D.C.: Center of Strategic and International Studies (CSIS), März 2004, S. 30. Hier werden die Militärausgaben für das Jahr 1999 mit 27,5% an den Gesamtausgaben der Zentralregierung angegeben. Damit liegt der Anteil höher als der Durchschnitt im Nahen Osten (21,4%) und weltweit (10,1%). Für einen Überblick über die aktuellen militärischen Kapazitäten Jordaniens vgl. *ebd.*, S. 145ff.

⁸ Vgl. Olaf Köndgen, *Jordanien*, München 1999, S. 141ff; *European Commission*, Euro-Med Partnership [wie Fn. 7], S. 6–16. Für einen ausführlichen Überblick über Reformen insbesondere im Wirtschaftsbereich vgl. *European Commission*, *European Neighbourhood Policy. Country Report: Jordan*, Brüssel, Mai 2004.

schen Dynastie vererbt. Die politische Macht ist in der Person des Königs konzentriert. Er leitet nicht nur die Exekutive, sondern hat auch umfassende Befugnisse im legislativen Bereich und in allen wichtigen Fragen die oberste Entscheidungsgewalt. Eine klare Gewaltenteilung existiert in der Verfassungswirklichkeit nicht, und auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es bislang nicht. Dennoch werden im allgemeinen rechtsstaatliche Verfahrensweisen eingehalten. Eine Ausnahme bildet hier das Staatssicherheitsgericht, das als Instrument zur Disziplinierung der politischen Opposition dient und dessen Kompetenzen im Zuge des Kampfes gegen den Terrorismus nach dem 11. September 2001 ausgeweitet worden sind.

Zwar hat Jordanien nach 1989 einen Prozeß der politischen Öffnung durchlebt, in dessen Verlauf die Suspendierung des Parlaments aufgehoben und Parteien wieder zugelassen wurden; die Liberalisierungspolitik wurde aber ab 1993 teilweise wieder zurückgenommen. Sie ist zudem als Instrument der Sicherung, nicht der Demokratisierung politischer Herrschaft zu verstehen. Entsprechend hat sie bislang auch nicht zu einer substantiellen Ausweitung von politischer Teilhabe oder politischen Freiheiten oder zu bedeutenden Fortschritten in bezug auf Rechtsstaatlichkeit geführt. Das Ausmaß der Gewährung von politischer Partizipation und von politischen Freiheiten ist vielmehr stark von der aktuellen Situation im Innern und dem politischen Klima in der Region abhängig. So wurde etwa das Parlament 2001 vom König suspendiert; Neuwahlen fanden erst im Juni 2003 statt, in der Zwischenzeit agierte die Regierung mittels vorläufiger Gesetze. Insbesondere Presse-, Meinungs-, und Versammlungsfreiheit sind stark eingeschränkt. Die elektronischen Medien und ein Teil der Printmedien werden staatlich kontrolliert; infolge mehrfacher Verschärfungen des Presserechts seit 1993 gibt es ein umfassendes Spektrum von Themen, das für die Medien tabu ist. Nur wenige zivilgesellschaftliche Organisationen operieren tatsächlich unabhängig; die NGO-Szene konzentriert ihre Aktivitäten im wesentlichen auf den karitativen Bereich und wird von den sogenannten »RiNGOs«⁹ (Royal NGOs) dominiert, die oft unter der Leitung einer Prinzessin oder eines Prinzen stehen. Letztere absorbieren auch den Großteil der externen Unterstützungsleistungen zur Förderung der Zivilgesellschaft. Seit den späten neunziger Jahren hat sich die politische Opposition vor allem in den mitgliederstarken Berufsverbänden organisiert, deren Fokus allerdings weniger auf innenpolitischen Veränderungen als auf Anti-Normalisierungskampagnen liegt.

Ein systematischer Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen von politischer Teilhabe findet nicht statt. Die haschemitische Führung hat sich im Gegenteil seit Jahrzehnten bemüht, alle Bevölkerungsteile einzubinden und die nationalstaatliche Identität zu stärken. Dennoch sind Jordanier palästinensischer Abstammung in leitenden Positionen in Militär und Sicherheitsapparat nach wie vor unterrepräsentiert. Die Diskussion über das Verhältnis zwischen Jordaniern jordanischer und palästinensischer Abstammung wird tabuisiert, die Statistiken über die Zugehörig-

⁹ Kündgen, Jordanien [wie Fn. 8], S. 123f.

keit zu den nationalen Gruppen sind ein Politikum: Nach offiziellen Angaben liegt der Anteil der jordanischen Staatsbürger palästinensischer Herkunft bei unter 45 Prozent. Inoffizielle Schätzungen gehen allerdings davon aus, daß er in Wirklichkeit mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmacht. Gleichzeitig ist die Regierungspolitik von Mißtrauen gegenüber den palästinensischen Jordaniern geprägt, deren Loyalität sie in Frage stellt, was sich nicht zuletzt in Wahlmanipulationen widerspiegelt.

Die Jordanier genießen zwar das allgemeine Wahlrecht, der Einfluß des gewählten Unterhauses des Parlaments auf die politische Entscheidungsfindung ist aber letztlich gering. Die Regierung wird nicht vom Parlament gebildet, sondern vom König eingesetzt und routinemäßig ausgewechselt. Im Gegensatz zu den Wahlen 1997 gab es bei den letzten Parlamentswahlen im Juni 2003 keine massiven Wahlfälschungen.¹⁰ Allerdings werden die Wahlen offensichtlich mit den Mitteln der Wahlkreisgeometrie und einer stark ungleichen Stimmengewichtung manipuliert, um die Opposition im Parlament und damit die Friktion zwischen Parlament und Königshaus möglichst gering zu halten.¹¹ Die vor den Wahlen 1993 durchgeführte Wahlgesetzänderung begünstigt durch die Reduzierung auf eine Stimme pro Wähler(in) das traditionell tribal orientierte Wählerverhalten und wirkt dem Aufbau von Parteien entgegen.¹² So sind auch in dem im Juni 2003 gewählten Parlament neben den 17 Abgeordneten der Islamischen Aktionsfront (IAF) keine weiteren Parteien vertreten. Neben deutlich überproportionalen Quoten für nationale und religiöse Minderheiten (Christen, Beduinen, Tscherkessen und Tschetschenen) ist seit den letzten Wahlen eine eher symbolische Frauenquote eingeführt worden: 6 von 110 Sitzen sind nunmehr weiblichen Abgeordneten vorbehalten. Auch auf kommunaler Ebene wird die Zusammensetzung der Vertretungsgremien mit zunehmender Sorgfalt konstruiert: Seit 2002 werden die Bürgermeister wie auch die Hälfte der Stadträte nicht mehr gewählt, sondern von der Regierung ernannt. Durch eine entsprechende Wahlkreiseinteilung wird das Ergebnis der Kommunalwahlen zusätzlich beeinflusst.

Das Bemühen des haschemitischen Herrscherhauses um Einbindung der Opposition, insbesondere der moderaten Islamisten, wird oft als vorbildlich hervorgehoben. In der Tat ist es dem Regime gelungen, erstens einen guten Teil des Protestpotentials durch Kooptation und ständige Elitenrota-

10 Für die Wahlen seit 1989 vgl. auch Curtis R. Ryan/Jillian Schwedler, *Return to Democratization or New Hybrid Regime? The 2003 Elections in Jordan*, in: *Middle East Policy*, 11 (Sommer 2004) 2, S. 138–151; Canan Atilgan, *Der König und sein Parlament. Wahlen in Jordanien*, in: *KAS-Auslandsinformationen*, (2003) 7, S. 40–53.

11 Dementsprechend ist die Beduinenbevölkerung gegenüber der von Palästinensern dominierten Stadtbevölkerung deutlich überrepräsentiert: Während etwa in Amman 50 000 Wähler auf einen Abgeordneten kommen, sind es in Karak nur 6 000. Renate Dieterich, *Gefährliche Gratwanderung. Jordaniens prekäre Lage angesichts von Wirtschaftskrise, Irakkonflikt und Palästina-Problem*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut (DOI), Januar 2004 (DOI-Focus Nr. 13), S. 6.

12 Haben die Wähler mehrere Stimmen, können sie außer für den Vertreter des Wahlkreises, der in der Regel aufgrund von Stammesloyalitäten unterstützt wird, auch für eine Partei oder nationale Liste votieren.

tion zu binden und zweitens die Muslimbrüder bzw. ihren politischen Arm, die IAF, auf die Spielregeln des Systems und auf Gewaltfreiheit zu verpflichten. Die Handlungsfreiheit der Opposition ist allerdings begrenzt: Nicht geduldet werden Forderungen nach einer Änderung des politischen Systems oder nach Verfassungsreformen, die die Privilegien des Herrscherhauses einschränken würden. Desgleichen unzulässig ist Kritik an wichtigen außenpolitischen Entscheidungen. Die Einbindung der systemloyalen Opposition erlaubt es dem Regime, sich als deutlich weniger repressiv als die Herrscher in einigen Nachbarstaaten zu präsentieren. Dies geht einher mit einem weltoffenen und demokratiefreundlichen Modernisierungsdiskurs insbesondere des jungen Königs¹³ und dem Verzicht auf schwere Menschenrechtsverletzungen.

Vor allem im Zusammenhang mit Familienfehden (Blutrache) und sogenannten »Ehrenmorden« (Ermordung von Frauen aufgrund angeblichen moralischen Fehlverhaltens) kommt es immer wieder zu Fällen von Selbstjustiz. In den südlichen Landesteilen ist ein leidlich gut funktionierendes Verfahren der Konfliktlösung auf lokaler Ebene durch nichtstaatliche Autoritäten verbreitet. In der Regel handelt es sich dabei um Stammesführer oder Vertreter der wichtigen Familien.

In der öffentlichen Wahrnehmung gibt es in der Verwaltung ein hohes Maß an Intransparenz, Korruption und Klientelismus. Daß sich dies ändern könne, wird allgemein für unwahrscheinlich gehalten. Die Unzufriedenheit großer Teile der Bevölkerung mit der politischen Führung erklärt sich daher nicht nur mit dem Absinken des Lebensstandards (insbesondere in den marginalisierten Gebieten) und der unpopulären Außenpolitik der politischen Führung (Friedensvertrag mit Israel, Kooperation mit den USA), sondern gründet sich auch auf den Mangel an substantiellen politischen Reformen.¹⁴

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

1. Strukturfaktoren

Jordanien hat seit der Entstehung als Emirat von Transjordanien (1921) und der staatlichen Unabhängigkeit als Haschemitisches Königreich (1946) mit ungünstigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine

¹³ Vgl. exemplarisch *King Abdallah II*, Reform Is Our Priority, in: The Wall Street Journal, 16.4.2004.

¹⁴ In einer Umfrage des Center for Strategic Studies (CSS) der University of Jordan gaben 83,2% der Befragten an, daß sie die Regierung nicht kritisieren, und 77,5%, daß sie nicht an friedlichen Aktivitäten der Opposition teilnehmen könnten, ohne physische oder finanzielle Bestrafungen befürchten zu müssen; CSS, *Public Opinion Polling Unit*, Poll Nr. 33: Democracy in Jordan 2003, Amman, Juni 2003. Umfragen, die das CSS über mehrere Jahre hinweg durchgeführt hat, zeigen, daß die Zahl derjenigen, die Angst davor haben, ihre Meinung zu äußern oder sich politisch zu betätigen, deutlich zugenommen hat. Sie zeigen auch, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeit der wechselnden Regierungen, Armut, Arbeitslosigkeit und Korruption wirkungsvoll zu bekämpfen, abgenommen hat; *ebd.*, Poll Nr. 35: The Formation of Mr. Faisal Fayiz's Government, Amman, November 2003.

staatliche Konsolidierung zu kämpfen gehabt. Zu den strukturellen Faktoren zählen dabei allen voran:

- ▶ die »künstliche« Grenzziehung und das Fehlen einer nationalen jordanischen Identität;
- ▶ die zentrale Lage inmitten des Mashrek und damit die Position sowohl als Frontstaat gegenüber Israel als auch als »Pufferstaat« zwischen konservativen und progressiven Regimen und Bewegungen;
- ▶ der Mangel an Ressourcen und die daraus resultierende Außenabhängigkeit;
- ▶ das anhaltend hohe Wachstum der Bevölkerung, insbesondere der Erwerbsbevölkerung (rund 3 bis 4% jährlich), das nicht mit einem entsprechenden Wirtschaftswachstum einhergeht und daher zu hohen Arbeitslosenraten, vor allem hoher Jugendarbeitslosigkeit, und zu einem Absinken des Lebensstandards führt.

Die Grenzen des jordanischen Staates sind insofern als »künstlich« zu bezeichnen, als sie auf historische oder geographische Gegebenheiten wenig Rücksicht nehmen und in erster Linie auf eine Übereinkunft der Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich zurückgehen, wobei bereits der entstehende jüdisch- bzw. israelisch-arabische Konflikt eine wichtige Rolle spielte.¹⁵ Die jordanische Gesellschaft wird von verschiedenen Bruchlinien durchzogen. Zum einen zerfällt sie in eine urbane, eine durch Stammesidentitäten geprägte ländliche und eine Flüchtlingsbevölkerung, zum anderen in Jordanier mit jordanischer und palästinensischer Abstammung.¹⁶ Zumindest ethnisch und religiös ist die Bevölkerung relativ homogen: Rund 98 Prozent der Jordanier sind Araber, 92 Prozent sunnitische Muslime.

Jordaniens Situierung im Nahen Osten hat es mit sich gebracht, daß das Land und seine haschemitische Führung wiederholt in ihrer Existenz bedroht waren. Die Auseinandersetzungen zwischen »konservativen« und »progressiven« Regimen und Kräften in der Region während des sogenannten »arabischen kalten Krieges«¹⁷ brachten das Haschemitische Königshaus und die staatliche Unabhängigkeit Jordaniens insbesondere in den fünfziger und sechziger Jahren wiederholt durch Umsturzversuche, Wirtschaftsblockaden und diverse Aufteilungspläne in Gefahr. Vor allem aber stellte der israelisch-arabische Konflikt die staatliche Stabilität Jordaniens immer wieder massiv in Frage. Erstens wirkte er sich konkret auf den

¹⁵ Nach dem britisch-französischen Sykes-Picot-Abkommen von 1916 sollte Transjordanien derjenige Teil des ehemaligen britischen Mandatsgebiets Palästina sein, der nicht für jüdische Besiedlung vorgesehen ist. Historisch war das Gebiet von unterschiedlichen Zentren aus regiert worden: Unter osmanischer Herrschaft zum Beispiel war der Süden Teil des Hijaz, der Norden Teil des Gouvernorats von Damaskus. So wurde es auch nicht als separate Einheit wahrgenommen, sondern von den Arabern als ein Teil Großsyriens, von den Briten und Zionisten als Teil Palästinas angesehen.

¹⁶ Dabei beruhen die Identitäten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen eher auf verwandtschaftlichen, Stammes- oder religiösen Zugehörigkeiten als auf der Staatsangehörigkeit.

¹⁷ Malcolm H. Kerr, *The Arab Cold War. Gamal 'Abd al-Nasir and His Rivals, 1958–1970*, 3. Aufl., London 1971.

territorialen Umfang Jordaniens und seinen Zugriff auf Ressourcen (Wasser, landwirtschaftliche Fläche sowie religiöse und touristische Stätten in der West Bank) aus;¹⁸ zweitens führte er durch mehrere Flüchtlingswellen und schleichende Migration zu einer Veränderung der demographischen Balance in Jordanien; drittens hatte der jahrzehntelang andauernde Ausnahmezustand im »Frontstaat« Jordanien zur Folge, daß dem Sicherheitssektor überragende Bedeutung zukam und sich damit die Einschränkung politischer Freiheiten rechtfertigen ließ; und viertens wurden der jordanische Staat und das haschemitische Regime direkt von der PLO bedroht, die Anfang der siebziger Jahre in Jordanien eine Art Staat im Staate errichtete und versuchte, ihre Macht mit Waffengewalt auszudehnen.¹⁹

Allerdings hat es das haschemitische Regime in besonderer Weise verstanden, Nutzen aus seiner schwierigen geopolitischen Lage und der fragilen Staatlichkeit zu ziehen, indem es als moderater, auf Ausgleich bedachter Akteur seine Bedeutung für die regionale Stabilität in den Vordergrund stellte und sich dadurch westlicher Unterstützung sowie wechselnder regionaler Allianzen versicherte.²⁰ Als Bollwerk gegen revolutionäre und panarabische Bewegungen floß dem Land bis Ende der achtziger Jahre massive finanzielle Unterstützung aus den Golfstaaten zu. Unterstützung genoß Jordanien aufgrund seiner zentralen Rolle im nahöstlichen Friedensprozeß aber auch aus dem Westen: zunächst von Großbritannien, dann den USA und schließlich auch verstärkt von Japan und Europa. Diese »politischen Renten« haben es dem Regime erlaubt, einen umfassenden öffentlichen Sektor und klientelistische Netzwerke aufzubauen sowie eine ausgeprägte Allokationspolitik zu betreiben, die die innenpolitische Legitimität sichern halfen.

Gleichzeitig ist es den haschemitischen Monarchen gelungen, den Staat nach innen weitgehend zu konsolidieren, indem sie die Regimestabilität mit der staatlichen Stabilität verknüpften und sich als patriarchale Herrscher und (quasi externe) Schiedsrichter zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen etablierten. Mit einer Strategie der nationalen Einheit, die bei den wichtigen Eliten ein Interesse am Fortbestehen des Staates erzeugen sollte, bezogen die Haschemiten von Anfang an die großen Stämme in den Staatsapparat (die Bürokratie und das Militär) ein. Sie gliederten die Palästinenser als formal gleichberechtigte Bürger ein, banden die wichtigen Familien durch klientelistische Netzwerke und Patronagebeziehungen an das Regime und integrierten und kooptierten die moderate Opposition.²¹

18 1950 annektierte Jordanien die West Bank, 1967 wurde sie von Israel besetzt, 1988 löste sich Jordanien offiziell von dem Gebiet.

19 In der Folge kam es im sogenannten »Schwarzen September« 1970 zu bürgerkriegs-ähnlichen Auseinandersetzungen zwischen Kämpfern der PLO und Bewohnern der Flüchtlingscamps einerseits und dem jordanischen Militär andererseits, wobei die PLO-Kämpfer insbesondere von Syrien unterstützt wurden.

20 Vgl. insbesondere Joseph Nevo/Ilan Pappé (Hg.), *Jordan in the Middle East, 1948–1988. The Making of a Pivotal State*, London 1994; Asher Susser, *Jordan. Case Study of a Pivotal State*, Washington, D.C. 2000.

21 Susser hebt insbesondere das politische Geschick und die Führungskraft König

Der Mangel an Ressourcen, an Rohstoffen, Wasser und landwirtschaftlich nutzbarer Fläche, hat zu einer starken Abhängigkeit Jordaniens von Energielieferungen, Arbeitsnachfrage, Krediten und Hilfsleistungen aus dem Ausland geführt und den Staat anfällig für externe Schocks gemacht. Diese wiederum wirken sich direkt auf die Verfügbarkeit der zur Herrschafts- und Stabilitätssicherung eingesetzten Renten aus. So wurden die Allokations- und Kooptationsstrategien des Königshauses unter anderem durch die Auswirkungen des Ölpreisverfalls der achtziger Jahre erschüttert. In den Jahren 1988/89 geriet das Land in eine massive Wirtschaftskrise und in die Schuldenfalle, so daß es beinahe zum Staatsbankrott kam. Dieser konnte nur durch Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) abgewendet werden, der seine Hilfe allerdings an die Einleitung von Strukturanpassungsmaßnahmen band. Die vom IWF geforderten Eingriffe implizierten unter anderem eine starke Einschränkung der paternalistischen Wohlfahrtspolitik und brachten insbesondere eine Senkung der Subventionen für Grundnahrungsmittel und Treibstoff mit sich, was in den von den Maßnahmen am stärksten betroffenen südlichen Regionen, die zudem unter dem massiven Rückgang des Transithandels nach Ende des Iran-Irak-Kriegs litten, Unruhen auslöste. Zwar schlug das Regime die Aufstände mit Gewalt nieder, gleichzeitig leitete es jedoch eine begrenzte politische Öffnung ein und setzte Parlamentswahlen fest, um den Legitimitätsverlust innenpolitisch aufzufangen.

2. Prozeßfaktoren

Sowohl im Vorfeld als auch im Gefolge des in der jordanischen Bevölkerung äußerst unpopulären Friedensvertrags mit Israel ist es zu einer Ausweitung der Kompetenzen des Geheimdienstes General Intelligence Directorate (GID), einer schrittweisen Rücknahme der ohnehin verhaltenen politischen Öffnung und zu massiven Wahlmanipulationen gekommen. Der Prozeß der politischen Deliberalisierung setzte sich nach der Machtübernahme des jungen Königs fort. Korruption und Klientelismus sind seither nicht eingedämmt, der Staatsapparat nicht wesentlich verschlankt worden. Damit bleibt das politische System Jordaniens durch einen Mangel an politischen Freiheiten, Partizipation und Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet, der nicht nur die Legitimität des Regierungshandelns in Frage stellt, sondern sich letztlich auch hemmend auf die wirtschaftliche, soziale und menschliche Entwicklung auswirkt.

König Abdallah II. hat seit seinem Amtsantritt im Februar 1999 eine Prioritätenverschiebung zugunsten vorsichtiger ökonomischer Reformen vorgenommen, die vor allem auf die Liberalisierung des Handels und auf Investitions- und Technologieförderung gerichtet sind. Ferner praktizierte der neue König eine intensive Reisediplomatie und bemühte sich, die Beziehungen zu Staaten sowohl in der Region als auch im Westen zu er-

Abdallahs I. und König Husseins hervor. In der von ihnen erreichten Elitenkohäsion sieht er den entscheidenden Stabilitätsfaktor der politischen Ordnung; *Susser, Jordan* [wie Fn. 20], S. 1–3.

neuern oder zu festigen.²² Die Politik Abdallahs richtet sich dabei in erster Linie auf die Sicherung des externen Ressourcenzuflusses und die Erhaltung seiner Herrschaft und – entgegen seines eifrig gepflegten Reformdiskurses und ungeachtet der Einsetzung mannigfaltiger Reformkomitees – eben nicht auf die Bearbeitung struktureller Faktoren staatlicher Instabilität. So sind nach wie vor keine durchgreifenden Maßnahmen eingeleitet worden, um eine ausgeglichene Verteilung von Ressourcen und Chancen in allen Landesteilen zu gewährleisten. Nach wie vor sind die südlichen Landesteile hinsichtlich der sozio-ökonomischen und menschlichen Entwicklung benachteiligt und das staatliche Gewaltmonopol dort nicht durchgesetzt. Infolgedessen können diese weitgehend staatsfreien Räume auch als Rückzugsgebiet für transnational agierende terroristische Gruppierungen dienen. Auch der Wassermangel und die durch ihn verursachte ökologische Degradierung ist bislang nicht wirksam angegangen worden.

3. Auslösefaktoren

In allen Staaten der Region haben die Zweite Intifada, der 11. September 2001, der »Krieg gegen den Terrorismus« und der Irak-Krieg massive, wenn auch im einzelnen unterschiedliche Auswirkungen gezeitigt. In der jordanischen Bevölkerung haben die genannten Ereignisse zu einer starken Ablehnung der amerikanischen und israelischen Politik, einer Zunahme des politischen Extremismus und, aufgrund der fortdauernden Kooperation der Regierung mit Washington und Tel Aviv, auch zu einem Legitimitätsverlust des Regierungshandelns geführt. Das Regime selbst hat im Zuge der Terrorismusbekämpfung und der Unterdrückung von Opposition wiederum eine Politik verfolgt, die eine weitere Verschlechterung rechtsstaatlicher Verfahren sowie eine Einschränkung politischer Freiheiten und politischer Partizipation nach sich zog. Beispielhaft stehen hierfür die Auflösung des Parlaments im Juli 2001, der zunächst unbefristete Aufschub von Neuwahlen und die zweijährige Ausübung der Regierung mittels provisorischer Gesetze. Auch wurden im Oktober 2000 ein temporäres Verbot von Kundgebungen erlassen, im August 2001 die Versammlungsfreiheit sowie im Oktober 2001 die Pressefreiheit weiter beschränkt und das Gesetz über das Staatssicherheitsgericht verschärft. Nur die presserechtlichen Restriktionen sind inzwischen wieder aufgehoben worden. Im Herbst 2002 wurde darüber hinaus, wie bereits erwähnt, das Kommunalwahlrecht in der Weise beschnitten, daß Bürgermeister und ein Teil der Stadträte fortan nicht mehr gewählt, sondern berufen werden.²³

²² Vgl. André Bank, Zur Legitimierung neopatrimonialer Herrschaft im Vorderen Orient. Regimestabilität in Jordanien unter König Abdallah, 1999–2003, unveröffentlichtes Manuskript, Dezember 2003, S. 45–94.

²³ Vgl. Russel E. Lucas, Deliberalization in Jordan, in: *Journal of Democracy*, 14 (Januar 2003) 1, S. 136–144; Scott Greenwood, Jordan's »New Bargain«: The Political Economy of Regime Security, in: *The Middle East Journal*, 57 (Frühjahr 2003) 2, S. 248–268; Dieterich, Gefährliche Gratwanderung [wie Fn. 11].

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Jordanien

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ► Konflikte, Kriege und fragile Staaten im regionalen Umfeld: Frontstaat gegenüber Israel; Pufferstaat im arabischen Kalten Krieg ► Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke, insbesondere der PLO (Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre), bis zum Ausbruch eines »Bürgerkriegs« mit Militärintervention von außen (1970) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke 	<ul style="list-style-type: none"> ► Kriege und Konflikte im regionalen Umfeld (Irak, Zweite Intifada), »Krieg gegen den Terrorismus« nach dem 11. September 2001
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ► »Künstlicher Staat« ► Ressourcenknappheit und Außenabhängigkeit: rascher Preisverfall bei Rohstoffen in den 80er Jahren, Krise des Rentenstaats, Einleitung des Strukturanpassungsprogramms 1989 ► multinationale Bevölkerungsstruktur (Jordanier vs. Palästinenser) infolge massiver Flüchtlings- und Migrantenströme 1948, 1967 und 1990/91 ► hohes Bevölkerungswachstum (3%) – sinkender Lebensstandard 	<ul style="list-style-type: none"> ► Klientelwirtschaft und Korruption (<i>bad governance</i>) ► politische Deliberalisierung ► Zunahme des politischen Extremismus ► Zunahme ökologischer Probleme, insbesondere des Wassermangels 	
Substaatliche Ebene		<ul style="list-style-type: none"> ► regionale Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen: unterschiedliche sozio-ökonomische und menschliche Entwicklung, wiederholt lokale Unruhen in den südlichen Landesteilen ► Entstehung weitgehend staatsfreier Räume, Rückzugsgebiete für terroristische Gruppierungen 	

Die regionalen Krisen haben sich zudem angesichts massiver Einnahme-einbußen vor allem in den Bereichen Tourismus, Handel und bei den Direktinvestitionen negativ auf die Wohlfahrt und die Möglichkeiten staatlicher Allokation ausgewirkt. Gleichzeitig profitierte Jordanien aber im Gegenzug für sein außenpolitisches »Wohlverhalten«, das heißt für seine ausgleichende Rolle im israelisch-arabischen Konflikt, seine stillschweigende Zusammenarbeit mit den USA im Irak-Krieg und sein internationales Engagement im Kampf gegen den Terrorismus (z.B. durch humanitäres Engagement in Afghanistan), von umfangreichen politischen Renten insbesondere von Seiten der USA: Im Jahr 2003 verbuchte das Land einen neuen Höchststand an externen Unterstützungsleistungen.²⁴

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Jordanien's Stabilität ist in erster Linie von den fragilen Gemeinwesen in seinem Umfeld und die Möglichkeit eines Spill-over der Konflikte in der Region bedroht. Dies gilt insbesondere für eine Eskalation oder auch einen *protracted conflict* sowohl im Irak als auch in den palästinensischen Gebieten. Spill-over-Effekte könnten sich dabei vor allem in Form von Flüchtlingsbewegungen und Aktivitäten transnationaler terroristischer Netzwerke wie al-Qaida auf jordanischem Territorium manifestieren.²⁵ Auf jeden Fall dürfte die regionale Instabilität eine weitere Radikalisierung der jordanischen Bevölkerung mit sich bringen und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sowie die Lösung regionaler Probleme – und das gilt in besonderem Maße für die Wasserproblematik – weiterhin blockieren.

Jordanien bleibt aber auch aufgrund von Defiziten im Bereich der Sicherheit, der Wohlfahrt sowie der Legitimität und Rechtsstaatlichkeit fragil. Ein sinkender Lebensstandard, die wirtschaftliche Marginalisierung der südlichen Landesteile, die Einschränkung politischer Freiheiten, ein als repressiv und korrupt empfundener Staatsapparat und eine unpopuläre Außenpolitik untergraben die Legitimität des Regimes und schaffen ein hohes Unzufriedenheitspotential. Dieses kann sich aufgrund der begrenzten politischen Partizipationsmöglichkeiten nicht demokra-

²⁴ Vor allem stieg die US-amerikanische Unterstützung von 2002 auf 2003 deutlich an. Im Budget waren nun statt 75 rund 200 Millionen US-Dollar für militärische Unterstützung, statt 150 rund 250 Millionen US-Dollar für wirtschaftliche Hilfe vorgesehen. Zusätzlich genehmigte der US-Kongreß im Frühjahr 2003 – zum Ausgleich von Einnahmeausfällen und zusätzliche Ausgaben infolge des Irak-Kriegs – eine Nothilfe in Höhe von 700 Millionen US-Dollar für die jordanische Regierung. *Embassy of Jordan* (Washington, D.C.), US Assistance to Jordan, ohne Datumsangabe (update im Juni 2004) <www.jordanembassyus.org>; für einen Vergleich der Unterstützungsleistungen seit 1991 siehe Tabelle 1; Alfred B. Prados, Jordan. U.S. Relations and Bilateral Issues, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), Juni 2003 (CRS Issue Brief for Congress), insbesondere Tabelle S. 15.

²⁵ Im April 2004 wurden Anschlagsvorbereitungen unter anderem auf das Hauptquartier des Geheimdienstes in Amman aufgedeckt. Die Drahtzieher werden in den Kreisen von al-Qaida vermutet. Vgl. Meine Befehle kamen von al-Zarqawi, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.4.2004, S. 2.

tisch äußern und formieren, so daß es sich immer wieder in (bislang lokalen) Unruhen entlädt und die staatliche Stabilität gefährdet. Ein großes Problem stellt dabei vor allem auch die Präsenz radikal-islamistischer und terroristischer Gruppierungen dar, die dank der Unzufriedenheit und Perspektivlosigkeit der jungen Generation erheblichen Zulauf verzeichnen können.

Nach wie vor ist Jordanien stark von externer Unterstützung zur Finanzierung seines Haushaltsdefizits und zur Energieversorgung abhängig. Damit ist es in besonderem Maße von Entwicklungen betroffen, die außerhalb der Entscheidungsgewalt seiner eigenen Führung liegen. Die regionalen Krisen und die Politik der US-Regierung allerdings machen die Gratwanderung zwischen dem Bewahren westlicher Unterstützung und einer für die Bevölkerung akzeptablen Politik für das jordanische Regime zunehmend schwierig: Um die finanzielle und militärische Unterstützung durch die USA und Europa aufrechtzuerhalten, sieht sich das Regime zu einem politischen Kurs gedrängt, der zu einem innenpolitischen Legitimitätsverlust führt. Daher ist trotz des Demokratisierungsdiskurses von Abdallah II. mittelfristig keine weitere politische Öffnung zu erwarten, sondern eher eine weitere Einschränkung politischer Freiheiten und Teilhabe. Das heißt auch, daß wie zuvor die Stabilität des Regimes zu Lasten von *good governance* und Verantwortlichkeit Priorität genießen wird und damit letztlich auch die Blockaden der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung fortbestehen werden.

Zu Recht wird auch in Zukunft im Vordergrund des europäischen Interesses stehen, Jordanien als Stabilitätsanker in der Region zu stärken, um einen Flächenbrand zwischen den andauernden Konflikten im Irak und Israel/Palästina zu verhindern. Dabei sollte nicht mehr länger eine Politik verfolgt werden, die im wesentlichen auf Regimestabilität und wirtschaftliche Liberalisierung abhebt, sondern eine Strategie, die insofern auf eine nachhaltige Konsolidierung des Königreichs abzielt, als sie die Input- und Output-Legitimität des Staatsapparats und die *responsiveness* des Regimes in bezug auf die Bedürfnisse der Bevölkerung fördert. Dem Königshaus ist durchaus bewußt, daß Maßnahmen notwendig sind, um die Legitimität staatlichen Handelns zu stärken. Im Rahmen der »Jordanien zuerst«-Kampagne hat König Abdallah mehrere Reformkomitees eingesetzt, die zum Teil detaillierte und weitreichende Vorschläge für politische, administrative und wirtschaftliche Reformen ausgearbeitet haben.²⁶ Diese Vorschläge sollen von dem mit der Regierungsbildung im Oktober 2003 eingerichteten Ministerium für politische Entwicklung umgesetzt werden.

Die europäische Unterstützung sollte daher – wie auch in dem im Oktober 2004 beschlossenen Entwurf für einen Aktionsplan für Jordanien im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik vorgesehen – nicht lediglich an die Umsetzung wirtschaftlicher Reformen, sondern vor allem daran geknüpft werden, daß nun auch tatsächlich ein Prozeß eingeleitet

²⁶ Vgl. die vom *Jordan First Committee* und den entsprechenden Subkomitees erarbeiteten Empfehlungen, die sich auf der Homepage des jordanischen Königs finden <www.kingabdullah.jo>.

wird, der zunächst auf mehr Rechtsstaatlichkeit, Transparenz der öffentlichen Verwaltung, Abbau von Korruption und die Wahrung von Menschenrechten abzielt, damit der in der Bevölkerung weitverbreiteten Perzeption einer willkürlichen und korrupten Staatsmacht effektiv entgegenwirkt und so das Vertrauen in staatliches Handeln überhaupt ermöglicht.²⁷ Dazu gehört insbesondere, daß die Gesetze landesweit einheitlich durchgesetzt werden und sich das Verhältnis zwischen Sicherheitsapparat und Bevölkerung verbessert. Die Einrichtung eines staatlichen Menschenrechtszentrums (2003) wird da nicht ausreichen. Es wird vielmehr darum gehen, die politische Teilhabe der jordanischen Gesellschaft schrittweise und vor allem dauerhaft auszuweiten. Als ein erster Punkt, an dem die Europäische Union ansetzen sollte, bietet sich hier die kommunale Ebene an. Hier sollte die EU darauf drängen, daß wieder alle Bürgermeister und Gemeinderäte gewählt werden und die diesbezüglichen Wahlen frei und ohne Manipulation stattfinden. Zudem sollte sie darauf hinwirken, daß die Kompetenzen der Kommunalverwaltungen ausgeweitet und diese in die Ausarbeitung lokaler und regionaler Entwicklungspläne einbezogen werden. Vor allem in den marginalisierten Landesteilen kann die Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Willensbildung dazu beitragen, daß angemessene Prioritäten gesetzt und Maßnahmen ergriffen werden, die die Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staatsapparat festigen. Im Anschluß daran sollte sich das Monitoring der Union darauf erstrecken, ob und wie die von den Komitees ausgearbeiteten Reformen zum Wahl- und Parteienrecht, zum Presse- und Publikationsrecht sowie zur NGO-Gesetzgebung umgesetzt werden.

Gleichzeitig wird es darum gehen, gesellschaftliche Kräfte und Organisationen zu stärken. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft bietet sich in besonderem Maße dafür an, um über Kooperationsprogramme die bislang schwache Zivilgesellschaft zu unterstützen. Dabei sollte darauf geachtet werden, in erster Linie mit tatsächlich zivilgesellschaftlichen Organisationen und nicht mit den vom Königshaus dominierten RiNGOs zusammenzuarbeiten. Die deutschen politischen Stiftungen können zudem durch Training, technische Unterstützung sowie Austausch- und Informationsprogramme Hilfe beim Aufbau von Parteien leisten, die in der Lage sind, am politischen Willensbildungsprozeß mitzuwirken.

Für die jordanische Bevölkerung dürfte allerdings eine möglichst rasche Verbesserung ihres Lebensstandards prioritär sein. Daher ist es nicht nur von überragender Bedeutung, die eingeleiteten Reformen im wirtschaftlichen Bereich fortzusetzen; wichtig ist auch die Ausarbeitung von Strategien, die einerseits die berufliche Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen fördern und andererseits der Peripherisierung bestimmter Landesteile durch gezielte Entwicklungsmaßnahmen entgegenwirken. Armutsbekämpfung und die Hebung des Lebens-

²⁷ Für detaillierte, wenn auch teilweise durchaus fragwürdige Empfehlungen vgl. ICG, *The Challenge of Political Reform. Jordanian Democratisation and Regional Instability*, Amman/Brüssel, 8.10.2003, <www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2313&l=1>; CSS, Ma'an [wie Fn. 2].

standards sind nicht zuletzt deshalb essentiell, weil sie der insbesondere unter Jugendlichen weitverbreiteten Perspektivlosigkeit, Entfremdung und Anfälligkeit für Extremismus den Boden entziehen – und damit künftigen gewalttätigen Ausschreitungen vorbeugen.

Letztlich sind die Erfolgsaussichten der hier skizzierten Maßnahmen aber in allererster Linie von den Entwicklungen in der Region abhängig. Im Vordergrund der europäischen Bemühungen sollte daher eine Politik stehen, die gemeinsam mit den USA (und den anderen Partnern des Quartetts) auf eine tragfähige Konfliktregelung in Irak und Palästina abzielt. Nur bei greifbaren Fortschritten auf diesen Schauplätzen wird es gelingen, die Kluft zwischen der Haltung der jordanischen Bevölkerung und dem Regierungshandeln zu überbrücken und damit die Voraussetzungen für eine politische Öffnung zu schaffen. Nur dann wird auch eine positive wirtschaftliche Dynamik in Gang kommen können. Und überhaupt erst nach einem israelisch-palästinensischen Friedensabkommen wird die palästinensische Bevölkerungsmehrheit in Jordanien vollständige Gleichstellung und Integration erfahren können – und das gilt insbesondere für das rund ein Drittel der in Jordanien Lebenden, die als Flüchtlinge registriert sind.

Kenia: Schwacher Staat auf dem Pfad der Stabilisierung?

Stefan Mair

I. Einleitung: Staatlichkeit in Ostafrika

Kenia liegt in einer Region, die ein breites Spektrum fragiler Staatlichkeit aufweist, wobei unter den Nachbarstaaten des Landes die Klassifizierungen »gescheitert« und »versagend« deutlich überwiegen.

Der östliche Nachbar, Somalia, gilt als Modellfall des gescheiterten Staates. Die Zentralregierung hat nicht nur faktisch aufgehört zu existieren, ihr wird auch die internationale Anerkennung weitgehend versagt. Der somalische Staat ist für die Sicherheit und Wohlfahrt seiner Bürger irrelevant. Er ist kein Bezugspunkt für die Legitimierung von Machtausübung; eine rudimentäre Rechtssicherheit ist nur dort gegeben, wo die Scharia durch traditionelle Autoritäten rigoros durchgesetzt wird. Zwar gibt es in zwei Regionen im Norden des Landes, Somaliland und Puntland, Ansätze staatlicher Stabilisierung, die andere Hälfte Somalias ist jedoch nach wie vor durch die konkurrierende Gewaltausübung von Kriegsherren gekennzeichnet. Nothilfe durch die Gebergemeinschaft und lokale Nichtregierungsorganisationen ist an die Stelle der staatlichen Wohlfahrt getreten.

Die Situation in dem an Kenia grenzenden Teil des Sudan ist nicht viel besser. Auch dort hat der langjährige Bürgerkrieg zum Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols und zum Ausfall staatlicher Dienstleistungen geführt, wenngleich das militärische Vorgehen der Zentralregierung und die Fragmentierung der Rebellenbewegung die Entstehung eines subnationalen Quasi-Staats wie in Somaliland verhindert haben. Wohlfahrtsfunktionen werden ansatzweise durch die internationale Hilfsaktion »Operation Lifeline Sudan« ausgeübt. Der westliche Teil des Landes trägt immer mehr Zeichen eines gescheiterten Staates. Dagegen weist der Nord-sudan Charakteristika eines versagenden Staates auf. Dort nimmt zwar die Zentralregierung Sicherheits- und Wohlfahrtsfunktionen wahr, bemüht sich um Legitimität und Rechtsdurchsetzung, bleibt aber damit selbst hinter den in Afrika ohnehin niedrigen Standards zurück.

Äthiopien und Uganda sind zwei Fälle versagender Staatlichkeit, die in den vergangenen Jahren durchaus beachtliche Fortschritte auf dem Weg der Stabilisierung erzielt haben. Uganda war bei der Machtübernahme des gegenwärtigen Präsidenten Museveni im Jahre 1987 ein gescheiterter Staat. Demgegenüber hat die Regierung in den vergangenen 17 Jahren in allen drei Staatsfunktionen – Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit – erhebliche Verbesserungen erreicht. Allerdings war hiervon der Norden des Landes, wo die zentralstaatliche Autorität von einer kruden Rebellenbewegung herausgefordert wird, weitgehend ausgenommen. Darüber hinaus hat die Regierung in Kampala erhebliche Probleme, ihr Gewaltmonopol in weiten Teilen des Grenzgebiets zu Kenia durchzu-

setzen. Die Folgen der militärischen Intervention Ugandas in der DR Kongo sowie die Abneigung des Präsidenten gegen weitere demokratische Reformen stellen schließlich die Stabilisierungserfolge der vergangenen eineinhalb Dekaden zunehmend in Frage.

Auch Äthiopien hat bereits eine Phase hinter sich, in der es als gescheiterter Staat betrachtet werden mußte. Hungersnöte in den achtziger und neunziger Jahren demonstrierten nicht nur Staatsversagen, sondern wurden von der Zentralregierung sogar für die Mobilisierung externer Hilfe instrumentalisiert. Mehr als zehn Jahre nach dem Ende des äthiopischen Bürgerkriegs rangiert das Land bei den meisten Sozialindikatoren im weltweiten Vergleich noch immer auf den hintersten Plätzen. Fortschritte bei der Ausübung der Sicherheitsfunktion, bei der Rechtsdurchsetzung und bei der Legitimierung der Staatsgewalt stehen auf sehr wackligen Füßen. Nach wie vor gibt es vereinzelte Gewaltakte der Rebellen der Oromo Liberation Front. Die Regierung kann zudem weite Gebiete des an Somalia grenzenden Ogaden sowie Teile der Grenze zu Kenia nicht kontrollieren. Gleichzeitig verfügt Addis Abeba über eine der zahlenmäßig größten und am weitesten aufgerüsteten Armeen Afrikas, die 1999 und 2000 einen Vernichtungskrieg mit Eritrea im Stile des Ersten Weltkriegs führte und deren Hilfe sich die USA bei der Terrorbekämpfung in Somalia bedient.

Zumindest im Süden grenzt Kenia mit Tansania an ein Land, das »nur« Ausprägungen schwacher Staatlichkeit aufweist. Tansania ist ein interessantes Beispiel dafür, daß ein Staat über lange Zeit hinweg erhebliche Defizite bei der effektiven Ausübung der Wohlfahrtsfunktion aufweisen und dennoch ein hohes Maß an Stabilität genießen kann. Eine Erklärung hierfür dürfte sein, daß die Bevölkerung des Landes vom Staatsversagen in diesem Bereich relativ einheitlich betroffen ist, eine zweite, daß die internationale Gebergemeinschaft diese Schwäche des Staates bisher großzügig überdeckte, und eine dritte, daß dem tansanischen Staat eine – in Anbetracht seiner sonstigen Schwäche – relativ hohe Effektivität bei der Wahrnehmung der Sicherheits- und Legitimitätsfunktion zu bescheinigen ist.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

Außer Tansania gibt es in der Region nur einen weiteren Staat, der nicht als »gescheitert« oder »versagend« zu bezeichnen ist: Kenia. Kenia weist nahezu typische Charakteristika schwacher Staatlichkeit auf, vor allem in den Funktionsbereichen Sicherheit und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit, während seine Leistungsbilanz in der Wohlfahrtsfunktion in den vergangenen Jahren eher als »versagend« bewertet werden muß.

1. Sicherheit

Die Defizite Kenias in der Wahrnehmung der Sicherheitsfunktion liegen vor allem in zwei Bereichen, die eng miteinander verbunden sind: in einer exzessiven Gewaltkriminalität, die sich vor allem in Nairobi äußert, und in

der Unfähigkeit des Staates, sein Gewaltmonopol in peripheren Grenzregionen und in den städtischen Elendsvierteln durchzusetzen.

Nairobi gilt mittlerweile als eine der am stärksten von Kriminalität betroffenen Großstädte weltweit.¹ Das Ausmaß der Gewaltkriminalität veranlaßte die Vereinten Nationen vor wenigen Jahren, der kenianischen Regierung mit dem Abzug von VN-Einrichtungen zu drohen, wenn sich die Lage nicht substantiell bessere.² Das Spektrum der Kriminalität reicht von »car-jackings« und Taschendiebstahl auf offener Straße über systematische Raubzüge Schwerbewaffneter in wohlhabenden Stadtteilen und Geschäftsvierteln bis hin zu zahllosen Vergewaltigungen und Alltagskriminalität in den Elendsvierteln. Auf diese desolate Lage reagieren Betroffene und Zeugen wiederholt mit Selbstjustiz, die Polizei wiederum mit einer Form der Verbrechensbekämpfung, die der Devise *shoot to kill* folgt und dadurch mehr Opfer fordert als die Gewaltkriminalität selbst.³ Zudem gibt es Berichte, die dokumentieren, daß Polizisten nicht nur zeitweilig ihre Ausrüstung Kriminellen überlassen, sondern auch selbst an Raubzügen teilnehmen. Es ist daher kaum verwunderlich, daß in Kenia unter allen staatlichen Institutionen die Polizei mit Abstand das geringste Vertrauen genießt.⁴

Die wachsende Gewaltkriminalität ist nicht nur eine Folge der Verschlechterung der sozialen Lage in Kenia, sondern auch der leichten Verfügbarkeit von Kleinwaffen, die vor allem aus Somalia über die Grenze geschmuggelt werden. Hier schlägt sich die Unfähigkeit staatlicher Sicherheitskräfte nieder, die Grenze zu Somalia, wie auch die zu Äthiopien, Sudan und Uganda, effektiv zu kontrollieren. Weite Teile des Nordostens und Nordens des Landes liegen faktisch außerhalb des staatlichen Gewaltmonopols. Reisende im Nordosten sind angehalten, nur in geschützten Konvois zu fahren, Polizei und Armee beschränken ihre Präsenz auf befestigte Anlagen. Die tatsächliche Kontrolle des Landesteils liegt bei somalischen traditionellen Führern und Banden, die wiederum eng mit somalischen Kriegsherren jenseits der Grenze verbunden sind. Während von diesem Versagen staatlicher Sicherheitskräfte in peripheren Grenzregionen deutlich weniger als 5 Prozent der Gesamtbevölkerung betroffen sind, leidet unter der Absenz oder Machtlosigkeit staatlicher Gewaltorgane in den städtischen Elendsvierteln ein weitaus größerer Teil der Bürger. Kon-

¹ Vgl. dazu: UN-Habitat u.a., Crime in Nairobi. Results of a Citywide Victim Survey, Nairobi 2002, <www.unhabitat.org/publication/CRIME%20IN%20NAIROBI2.pdf>.

² Nach einer Umfrage des Afrobarometers fühlen sich 59% der Kenianer gelegentlich oder permanent von kriminellen Übergriffen bedroht – gegenüber einem Durchschnittswert von 34% in 15 untersuchten afrikanischen Staaten –, 40% wurden bereits bestohlen, 18% physisch angegriffen, siehe *Afrobarometer Network*, Afrobarometer Round 2: Compendium of Comparative Results from a 15-Country Survey, Kapstadt 2004 (Working Paper Nr. 34), S. 25, <www.afrobarometer.org/AfropaperNo34.pdf>.

³ Von 1997 bis 2001 wurden 60% der durch Schüsse Ermordeten von der Polizei getötet, 2001 waren es 90%, in absoluten Zahlen 232, *BBC News: Police Are Kenya's Top Killers*, 14.1.2002, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1759421.stm>>)

⁴ Ihr mißtrauen 71% der Kenianer – ein Wert, der in Afrika nur noch in Nigeria übertroffen wird, siehe *Afrobarometer Network*, Afrobarometer Round 2 [wie Fn. 2], S. 35.

kurrierende Jugendmilizen, militante Sekten und Selbstschutzgruppen füllen das Vakuum.

Im Vergleich zur ineffektiven Polizei gilt die Armee Kenias als durchaus professionell. Sie wird bei internationalen Friedenseinsätzen als Partner geschätzt und hat sich zudem seit einem gescheiterten Putschversuch der Luftwaffe im Jahre 1982 klaglos der zivilen Kontrolle durch die Regierung untergeordnet. Allerdings ist sie mit einer Mannschaftsstärke von 24 400⁵ und mangelhafter Ausrüstung kaum in der Lage, die territoriale Integrität des Landes an der Peripherie zu sichern. Zur Verbrechensbekämpfung wurde sie bisher nicht eingesetzt, ihre Eignung hierzu wäre auch äußerst beschränkt. Anders sieht dies im Fall der 5000 Mann starken paramilitärischen General Service Unit (GSU) aus.⁶ Sie wurde allerdings von der autoritären Regierung Moi vor allem zur Niederschlagung von Unruhen und zur politischen Repression benutzt. Erst nach dem Machtwechsel im Jahr 2002 griff die neue Regierung bei der Durchführung von Razzien gegen die organisierte Kriminalität auf sie zurück.

Die Gewaltausübung durch bewaffnete Gruppen hatte in Kenia bisher kaum eine politische Prägung. Die sogenannten *tribal clashes* vor bzw. nach den Wahlen 1992 und 1997⁷ sowie die gelegentlichen Konflikte zwischen parteinahen Jugendmilizen und militanten Sekten vor den Wahlen 2002 sind eine Ausnahme und können nicht als Indiz für die Wahrscheinlichkeit eines größeren politischen Gewaltkonflikts gewertet werden. Dennoch deuten die *tribal clashes* nicht nur auf eine politische Instrumentalisierung ethnischer Gegensätze hin, sondern auch auf einen genuine Konflikt um knappe Ressourcen, insbesondere Land, Vieh und Wasser, ein Konflikt, der häufig mit Hilfe automatischer Waffen ausgetragen wird.

Von anderer Qualität sind der terroristische Angriff auf die amerikanische Botschaft in Nairobi im Jahr 1998, der 291 Tote forderte, und die Anschläge auf ein Flugzeug und Hotel in Mombasa im November 2002. Hier handelt es sich nicht um den Ausdruck eines innenpolitischen Konflikts oder eines originär kenianischen Terrorismus, vielmehr machten sich die Täter, die offenbar mit dem Netzwerk der al-Qaida verbunden sind, die Unfähigkeit der staatlichen Sicherheitsorgane Kenias und die Vielzahl internationaler Angriffsziele in dem ostafrikanischen Land zunutze.

2. Wohlfahrt

Die wohl für die Bevölkerung spürbarsten Beeinträchtigungen in der staatlichen Leistungsfähigkeit sind in den vergangenen 20 Jahren bezüglich der Wohlfahrtsfunktion eingetreten. Eine Reihe zentraler wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren haben sich in Kenia deutlich verschlechtert. In den sechziger und siebziger Jahren erzielte das Land beim Bruttoinlands-

⁵ Africa South of the Sahara, 32. Aufl., London 2002, S. 545.

⁶ Ebd.

⁷ Sie forderten ca. 2000 bzw. 100 Tote und führten zur Flucht von mehreren Zehntausend Personen (ebd., S. 516 und S. 518).

produkt (BIP) noch durchschnittliche Wachstumsraten von 6 Prozent⁸ und von Mitte der achtziger Jahre bis 1990 von immerhin noch 4 Prozent. Angesichts einer Bevölkerungszunahme um 3 Prozent jährlich⁹ erlaubte dieses Wachstum für mehr als 25 Jahre ein steigendes Pro-Kopf-Einkommen. Dagegen lag das Wirtschaftswachstum Anfang der neunziger Jahre nur noch bei weniger als 1 Prozent, erholte sich Mitte des Jahrzehnts wieder, um sich dann gegen Ende erneut auf Werte um die 1 Prozent einzupendeln.¹⁰ Dies führte, obwohl sich das Bevölkerungswachstum in den neunziger Jahren deutlich verlangsamte, zu einer spürbaren Verringerung des Pro-Kopf-Einkommens. Im Zeitraum von 1990 bis 2001 schrumpfte es um 0,6 Prozent jährlich und belief sich im Jahr 2001, gemessen in Kaufkraftparitäten, auf 980 US-Dollar, circa 100 US-Dollar weniger als zehn Jahre zuvor.¹¹

Die Verschlechterung der Lebenssituation der kenianischen Bevölkerung lässt sich auch deutlich an der Entwicklung des Human Development Index (HDI) ablesen. 1975 lag er für Kenia bei 0,440, stieg dann bis 1990 auf 0,535, um dann bis zum Jahr 2001 auf 0,489 abzusinken.¹² Damit liegt das Niveau menschlicher Entwicklung 2001 zwar noch immer erheblich über dem vor 25 Jahren – was sich auch bei einer Betrachtung von Einzelindikatoren wie Kinder- und Müttersterblichkeit, Analphabeten- und Einschulungsrate bestätigt –, aber eben auch spürbar unter dem zwischenzeitlich Erreichten. Kenias Entwicklungsstand hebt sich zum Anfang des Jahrhunderts kaum noch von dem des Durchschnitts subsaharischer Staaten (HDI: 0,468) ab, während es in den siebziger und achtziger Jahren noch als Modell erfolgreicher Entwicklung in Afrika galt.

Erschwerend kommt hinzu, daß der geringe Wohlstand sehr ungleich verteilt ist. Die reichsten 20 Prozent der Bevölkerung halten einen Anteil von 51,2 Prozent am nationalen Einkommen und Verbrauch, die ärmsten 20 Prozent gerade 5,6 Prozent. Der Gini-Index weist für Kenia einen Wert von 44,5 auf.¹³ Neben dieser Kluft zwischen Arm und Reich gibt es eine regionale Schere: zwischen Stadt und Land sowie zwischen den klimatisch begünstigten Anbaugebieten von Tee, Kaffee, Gemüse sowie Obst und den semi-ariden Landstrichen, die nur extensive Weidewirtschaft erlauben. Der Staat hat bisher keine formelle Umverteilungspolitik zugunsten der armen Bevölkerung betrieben. Wenn es Umverteilung gab, so folgte sie stets – und in den vergangenen zwei Jahrzehnten verschärft – informellen, klientelistischen Prinzipien nach ethnischen Muster.

Die Verschlechterung zentraler wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, die Kenia in einem *Wealth of Nations Index* unter 70 *emerging econo-*

⁸ *The Government of the Republic of Kenya/The European Commission, Kenya–European Community. Country Strategy Paper for the Period 2003–2007*, Nairobi 2003, S. 7.

⁹ *United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report 2003*, New York 2003, S. 252.

¹⁰ *The Economist Intelligence Unit (EIU), Kenya. Country Profile 2003*, London 2003, S. 44.

¹¹ UNDP, *Human Development Report 2003* [wie Fn. 9], S. 280.

¹² Ebd., S. 243.

¹³ Ebd., S. 284.

mies auf Platz 69 rangieren läßt,¹⁴ ist direkte Folge des Staatsversagens, das sich in drei Aspekten äußerte: einer überbordenden Korruption, einer ineffizienten Administration und einer verfehlten Wirtschaftspolitik, die von der *Economist Intelligence Unit* als erratisch und langsam in Bezug auf strukturelle Reformen bezeichnet wird.¹⁵ Alle drei Faktoren stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander.

Korruption und ihre unzureichende Bekämpfung haben in der Vergangenheit zur Aussetzung von Unterstützungsprogrammen der Internationalen Finanzorganisationen und in Zusammenhang mit nicht erfüllten politischen Auflagen zu einer deutlichen Reduzierung bilateraler Entwicklungszusammenarbeit geführt. Stand Kenia während der sechziger, siebziger und achtziger Jahren weit oben unter den Empfängerländern internationaler Entwicklungshilfe, so erhielt es 2001 nur noch eine Unterstützung von 14,6 US-Dollar pro Kopf verglichen mit einem Wert von 20,6 für den afrikanischen Durchschnitt. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BIP verringerte sich zwischen 1990 und 2001 von 13,9 auf 4 Prozent.¹⁶ Korruption, Rückzug der Gebergemeinschaft und Furcht vor politischer Instabilität gelten als die wichtigsten Gründe für die Zurückhaltung internationaler Investoren in Kenia. Direkte Auslandsinvestitionen und andere private Zuflüsse betrugen 1990 immerhin noch 0,8 des BIP, 2001 floß Kapital in Höhe von 0,4 Prozent des BIP ab! Mittlerweile beträgt der Kapitalstock ausländischer Investitionen im einstigen kapitalistischen Musterland Afrikas nur noch die Hälfte desjenigen in Tansania. Der Performance Index und der Potential Index, den die UNCTAD in bezug auf Auslandsinvestitionen erstellt, weist für Kenia die Plätze 118 bzw. 120 von jeweils 140 aus.¹⁷

Korruption und das Ausbleiben externer Finanzzuflüsse gelten als Versacher bzw. Auslöser des Niedergangs der sozialen und physischen Infrastruktur des Landes. Die schulische und medizinische Versorgung ist weit von einem einst erreichten Niveau entfernt. Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich der Verfall von Krankenhäusern und Schulen beschleunigt, die zwischenzeitliche Einführung von Schulgebühren hat nicht zu einer besseren Kostendeckung, sondern zu einem Rückgang der Einschulungsraten und vorzeitigem Schulabbruch geführt.¹⁸ Das ohnehin überlastete Gesundheitssystem wird durch schnell wachsende Infektionsraten von HIV/AIDS an den Rand des Kollapses gebracht. Der Niedergang ist dabei nicht Folge einer verfehlten Struktur des Staatshaushalts – 22,5 Prozent des Etats flossen in den Jahren 1998 bis 2000 in den Bildungsbereich, etwas weniger als 7 Prozent in den Gesundheitssektor¹⁹ –, sondern der unzureichenden Höhe des Ausgabevolumens und dessen mißbräuchlicher Verwendung.

¹⁴ Vgl. The World Paper, Wealth of Nations Index of 70 Emerging Economies, <www.moneymattersinstitute.org/html/fall_2003_index.html>.

¹⁵ EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 38.

¹⁶ UNDP, Human Development Report 2003 [wie Fn. 9], S. 293–294.

¹⁷ EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 58.

¹⁸ Ebd., S. 29–32.

¹⁹ UNDP, Human Development Report 2003 [wie Fn. 9], S. 256 und S. 268.

Auch das für afrikanische Verhältnisse umfangreiche Straßennetz befindet sich aufgrund nicht vorgenommener Erhaltungsmaßnahmen in einem extrem schlechten Zustand. Ähnliches gilt für das staatliche terrestrische Telefonnetz, was wiederum privaten Mobiltelefon-Anbietern einen Nachfrageboom bescherte.²⁰ Etwas besser, aber weit entfernt davon, zufriedenstellend zu sein, ist die Situation bei der Strom- und Wasserversorgung: 87 Prozent der kenianischen Bevölkerung hatten 2001 Zugang zu Sanitär-einrichtungen, 57 Prozent zur Wasserversorgung.²¹

Der positive Effekt ausbleibender externer Finanzzuflüsse ist allerdings, daß der kenianische Staatshaushalt mittlerweile sehr viel mehr als in der Vergangenheit durch Steuereinnahmen finanziert und weniger durch Schuldendienst belastet ist. Die Steuereinnahmen des Staates betragen 85 Prozent der Gesamteinnahmen²² und liegen mit annähernd 25 Prozent Anteil am BIP auf ungefähr gleichem Niveau wie in OECD-Staaten.²³ Zudem ist der im afrikanischen Vergleich relativ hohe Anteil direkter Steuern an den Steuereinnahmen (35%)²⁴ durchaus ein positiver Indikator für die staatliche Leistungsfähigkeit. Kenias Auslandsverschuldung ist mit 4,8 Milliarden US-Dollar²⁵ zwar noch immer relativ hoch, der Anteil des Schuldendienstes am BIP ist jedoch von 9,3 Prozent im Jahr 1990 auf 4,1 Prozent im Jahr 2001 gesunken.

Diese Entwicklungen können aber das Versagen der vergangenen Regierung in der Wirtschaftspolitik nicht kompensieren. Die Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft schritt in den vergangenen 15 Jahren nur langsam voran und wenn, dann nur unter entsprechend großem Druck der Gebergemeinschaft. Die Vergabe staatlicher Lizenzen, die Entwicklung der physischen Infrastruktur und der Verkauf von Staatsunternehmen folgte weniger volkswirtschaftlichen Effizienzüberlegungen als dem politischen Kalkül, strategisch wichtige Bevölkerungsgruppen und Akteure durch Wohltaten an die Regierung zu binden.

Die im Jahr 2002 neu gewählte Regierung hat einen radikalen Bruch mit dieser Vergangenheit in Aussicht gestellt und zum Teil vollzogen. Sie hat die Gebühren für Grundschulen wieder abgeschafft und ehrgeizige Entwicklungsprogramme für die soziale und physische Infrastruktur vorgelegt, die mit einer zeitweiligen Expansion der Staatsausgaben und erhöhtem Zufluß von Entwicklungshilfe finanziert werden sollen. Sie hat sich in der Korruptionsbekämpfung engagiert und die entsprechenden Auflagen der Geber zwischenzeitlich erfüllt. Allerdings erhoben die Geber im Sommer 2004 erneut heftige Vorwürfe bezüglich des Mißbrauchs von Entwicklungshilfegeldern. Die EU suspendierte deren Auszahlung. Die kurz darauf erfolgte Einsetzung einer Korruptionsbekämpfungskommission durch das Parlament – gegen die Stimmen eines Teils der Regierungs-

²⁰ EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 33–35.

²¹ UNDP, Human Development Report 2003 [wie Fn. 9], S. 256.

²² EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 65.

²³ Ebd., S. 65–66 (eigene Berechnungen).

²⁴ Ebd., S. 65.

²⁵ Kenya/European Commission, Country Strategy Paper [wie Fn. 8], S. 10.

koalition – nährt die Hoffnung, daß die Regierung zu alter Entschlossenheit zurückfindet.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Die hohen Erwartungen, die der Machtwechsel 2002 geweckt hat, stellen wohl in bezug auf jenen Bereich, in dem in jüngster Zeit die mit Abstand größten Fortschritte erzielt worden sind, eine der größten Herausforderungen dar: den der Legitimität. Nachdem es dem autoritären Regime Daniel arap Moi über zehn Jahre und zwei Präsidentschaftswahlen hinweg gelungen war, sich durch Wahlmanipulationen und eine geschickte Taktik gegenüber der Opposition – Repression, selektive Umwerbungsversuche und das Anheizen inneroppositioneller Konflikte wechselten sich ab – die relative Mehrheit zu sichern, fanden die Führer der Oppositionsparteien im Jahre 2002 endlich in einer mehrheitsfähigen Allianz zusammen. Die sogenannte National Rainbow Coalition (NARC), ein Zusammenschluß von letztlich 14 Parteien, erzielte bei den Parlamentswahlen 125 der 210 durch Wahl vergebenen Sitze und stellt sieben der weiteren zwölf durch den Präsidenten ernannten Abgeordneten. Der gemeinsame Präsidentschaftskandidat der Oppositionsallianz, Mwai Kibaki, konnte 62,2 Prozent der Stimmen auf sich vereinen, fast doppelt so viel wie der Kandidat der bis dahin regierenden Kenya African National Union (KANU). Unmittelbar nach der Wahl nahm die Unterstützung für die neue Regierung sogar noch zu. In einer Befragung gaben 70 Prozent der Kenianer an, Vertrauen in den Präsidenten zu haben, 65 Prozent bringen dies den Regierungsparteien entgegen.²⁶ 74 Prozent der Kenianer bezeichneten im Jahr 2003 die neue Regierung als weniger korrupt als deren Vorgängerin, 78 Prozent als vertrauenswürdiger.²⁷ Diese hohen Unterstützungszahlen stehen aber auch für hohe Erwartungen, die leicht enttäuscht werden können. In derselben Umfrage gaben auch fast 40 Prozent an, daß ihre Unterstützung für das demokratische System von dessen Befähigung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse abhängt.²⁸

Und doch zeigt dieselbe Befragung eine im afrikanischen Vergleich große demokratische Reife der kenianischen Bevölkerung. Eine deutliche Mehrheit spricht sich darin für eine Begrenzung der Macht des Präsidenten, für regelmäßige Wahlen, ein starkes Parlament und Parteienvielfalt aus.²⁹ Diese demokratische politische Kultur wurde geformt und gestärkt im Widerstand großer Teile der kenianischen Gesellschaft gegen den autoritären Machtanspruch der Moi-Regierung. Sie drückte sich in den neunziger Jahren schon in einer sehr freien, kritischen und vielfältigen Presse-landschaft aus, die jedoch auf dem Land durch die Dominanz des Staates über die elektronischen Medien konterkariert wurde. Noch unter der Moi-Regierung wurden zwar private Rundfunk- und Fernsehizenzen erteilt,

²⁶ Ebd., S. 35.

²⁷ *Afrobarometer Network*, Afrobarometer Round 2 [wie Fn. 2], S. 45.

²⁸ Ebd., S. 37.

²⁹ Ebd., S. 31 und S. 33.

die Sender der Betreiber hatten jedoch eine relativ geringe Reichweite. Mit der neuen Regierung ist eine forcierte Ausweitung der Medienvielfalt zu erwarten.

Allerdings zeigen sich 18 Monate nach der Regierungsübernahme erste Risse in der Koalition, und es gibt erste Zweifel an ihrer demokratischen Gesinnung. Im Mittelpunkt beider Entwicklungen steht die Änderung der Verfassung. Die Oppositionsallianz war mit dem Wahlversprechen angetreten, binnen kürzester Frist die lange blockierte Verfassungsänderung umzusetzen, die Kenia eine Transformation von einem Präsidial- zu einem parlamentarischen System bescheren würde. Daß die größere Fraktion in der Regenbogenkoalition, die den Präsidenten stellt, nun diese Verfassungsänderung verzögert, ist weniger Ausdruck ihrer Machtposition, als vielmehr auf den Charakter der vor der Wahl getroffenen Koalitionsabsprachen und die Heterogenität des Regierungsbündnisses zurückzuführen. Nach einer Verfassungsänderung sollte das Amt des dann politisch dominierenden Premierministers einem politischen Führer, Raila Odinga, übergeben werden, dem nicht nur wesentliche Teile der Regierungskoalition, sondern auch eine Mehrheit der Bevölkerung zu Recht mißtrauen. An seiner demokratischen Gesinnung gibt es erhebliche Zweifel. Er war lange ein führender Oppositionspolitiker, bis er seine Partei im Jahr 2001 zuerst in eine Koalition mit der KANU führte und sie ein Jahr später mit ihr vereinte – nur um sie zwei Monate danach mit einer Reihe weiterer Regierungspolitiker zu verlassen, weil Moi seine Erwartungen bei der Auswahl des Präsidentschaftskandidaten enttäuscht hatte. Der Übertritt Odingas in die Oppositionsallianz war allerdings wiederum für deren Wahlsieg entscheidend.

Für die Erfüllung der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion des kenianischen Staates ist allerdings weniger der gegenwärtige Streit in der Regierungskoalition entscheidend als vielmehr die Bewältigung zweier struktureller Herausforderungen. Da ist erstens die Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse. Die Defizite der Polizei bei der Rechtsdurchsetzung wurden bereits geschildert. 59 Prozent der kenianischen Bevölkerung bezeichnen die Polizei als korrupt, der entsprechende Wert für Grenzbeamte liegt bei 36 Prozent, für Regierungsangestellte bei 30 Prozent und für Richter bei 28 Prozent.³⁰ Insbesondere die weitverbreitete Korruption unter Richtern bedeutet eine für den kenianischen Rechtsstaat zentrale Herausforderung. 58 Prozent der Kenianer mißtrauen den Institutionen der Rechtsprechung im Land.³¹ Zehn Monate nach der Amtsübernahme suspendierte der neue Präsident fünf der neun Richter des Appellationsgerichts, 18 der 36 Richter des High Courts und 82 der 254 Richter der niederen Gerichtsbarkeit.³² Unter kenianischen Geschäftsleuten gilt als geflügeltes Wort: »Why to pay an attorney when you can buy a judge for less?« Ausdruck des desolaten Rechtssystems sind auch die untragbaren

³⁰ Ebd., S. 43.

³¹ Ebd., S. 35.

³² EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 16.

Zustände in den Gefängnissen des Landes. Mitte der neunziger Jahre starben allein in einem Jahr 810 Häftlinge.³³

Die zweite strukturelle Herausforderung besteht in der unzureichenden Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Sie wird nicht nur durch das Ausmaß der Korruption dokumentiert – seit der Erstellung des Corruption Perception Index durch Transparency International nimmt Kenia darin einen der schlechtesten Ränge ein; 2003 rangierte das Land auf Rang 122 von insgesamt 133,³⁴ und Korruption wird von den Kenianern derzeit als das größte politische Problem betrachtet.³⁵ Die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung spiegelt sich auch in einem extrem niedrigen Wert bei den Governance Indicators der Weltbank nieder. Der Wert für »Government Effectiveness« wird in dem Indikatorensatz für Kenia noch von dem für Rechtsstaatlichkeit (»Rule of Law«) unterboten. In beiden Kategorien liegt Kenia erheblich unter dem ohnehin niedrigen afrikanischen Durchschnitt.³⁶ Die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und der Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung sind sehr personalintensive und langfristige Aufgaben, die die Gefahr bergen, daß die hohen Erwartungen der Bevölkerung zumindest kurzfristig nicht erfüllt werden können.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Die bisher analysierten Charakteristika schwacher Staatlichkeit in Kenia werfen die Frage nach deren Ursachen und Bestimmungsfaktoren auf. Die in der nebenstehenden Tabelle genannten besonders relevanten Faktoren lassen sich wiederum in fünf Problembereichen zusammenfassen: das regionale Umfeld, der Konflikt um knappe Ressourcen, die demographische Entwicklung, die Ethnizität und der Neo-Patrimonialismus.

1. Regionales Umfeld

Der negative Einfluß des regionalen Umfelds wurde bereits eingangs deutlich. Kenia grenzt an einen vollends gescheiterten Staat (Somalia), an einen Staat (Sudan), dessen Südhälfte kollabiert und zudem vom Bürgerkrieg gezeichnet ist und an zwei Staaten (Äthiopien und Uganda), in denen die Regierung nicht in der Lage, im Falle des letzteren vielleicht auch nicht willens ist, die Grenzregion zu Kenia vollends zu kontrollieren. Entsprechend ist der Schmuggel von Waffen und Konsumgütern in und aus diesen Ländern ein für Kenia zentrales Problem. Somalische Banden, äthiopische, sudanesishe und ugandische Viehdiebe bedienen sich jenseits der Grenze, terroristische Gruppen haben wenig Mühe, Explosivstoffe und Flugabwehrraketen über die Grenze zu transportieren und (siehe die Terroranschläge

³³ Africa South of the Sahara [wie Fn. 5], S. 517.

³⁴ Transparency International, Corruption Perception Index 2003, Berlin 2003, S. 5.

³⁵ Afrobarometer Network, Afrobarometer Round 2 [wie Fn. 2], S. 29.

³⁶ The World Bank, Governance Indicators: Governance Research Indicator Country Snapshot <http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/sc_chart.asp>.

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Kenia

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ zerfallende und zerfallene Staaten im regionalen Umfeld (Somalia, Sudan, Uganda, Äthiopien) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bürgerkriege im regionalen Umfeld, insbesondere im Sudan und in Somalia ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke: somalische Warlords, Nairobi als regionaler Brennpunkt transnationaler organisierter Kriminalität, Ableger des Al-Qaida-Netzwerks 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zustrom von Waffen, insbesondere aus den Bürgerkriegsgebieten in Somalia, Sudan und aus dem Norden Ugandas
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ multiethnische Bevölkerungsstruktur: Ethnien mit zum Teil sehr manifesten Identitäten ▶ demographische Entwicklung: hohe Wachstumsraten in den 80er und 90er Jahren, hoher Anteil von Jugendlichen, rasche Urbanisierung ▶ Ressourcenknappheit, insbesondere Mangel an Ackerboden ▶ Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen nach ethnischen Kriterien, aber auch wachsende soziale und regionale Kluft ▶ Krise des Rentenstaats: verminderter Zustrom von Entwicklungshilfe und partielle Deregulierung der Wirtschaft, Legitimitätsdefizit 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Politisierung ethnischer Differenzen als entscheidendes Mittel des Machterwerbs und -erhalts sowie zur Maskierung sozialer Ungleichheit ▶ Zunahme von Klientelwirtschaft und Korruption (<i>bad governance</i>) unter Moi ▶ Demokratisierung: Konflikt über den politischen Wandel brach stabile, wenn auch nicht langfristig durchhaltbare Machtkonfigurationen auf, verschärfte Politisierung ethnischer und regionaler Differenzen 	
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zentrum-Peripherie-Gegensätze: starkes soziales Gefälle zwischen Bevölkerungszentren und dünn besiedelten Randgebieten ▶ regionale bzw. lokale Identitäten ethnischer Gruppen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ wachsende Kriminalität in den Städten ▶ Zunahme lokaler Gewaltakteure, insbesondere der organisierten Kriminalität, militanter Sekten und Jugendmilizen 	

von Nairobi 1998 und Mombasa 2002) zum Einsatz zu bringen. Der Zusammenbruch von Staatlichkeit und die leichte Verfügbarkeit von Waffen in den Nachbarstaaten begünstigte die Herausbildung transnationaler krimineller Netzwerke, für die Nairobi ein attraktives Ziel ist. Gleichzeitig beteiligen sich wesentliche Teile der kenianischen politischen und wirtschaftlichen Elite an illegalen grenzüberschreitenden Aktivitäten.

Das schwierige regionale Umfeld wirkt sich allerdings nicht nur destabilisierend auf den kenianischen Staat aus. Kenia war und ist in einer unsicheren Region der einzige Stabilitätsanker, über den sich Hilfslieferungen und Truppentransporte effektiv und schnell abwickeln lassen. Die Nothilfeindustrie ist ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor für Kenia und macht den Staat zudem zum wichtigen Partner für die Länder Europas und Nordamerikas. Durch die terroristischen Anschläge in Nairobi und aufgrund der Mutmaßungen über die Präsenz des Al-Qaida-Netzwerks in Somalia hat sich diese Bedeutung eher noch erhöht. Stabilisierend auf die Staatlichkeit Kenias dürfte sich auch die relativ starke Einbindung des Landes in die Weltwirtschaft ausgeübt haben, die sich am deutlichsten im Export landwirtschaftlicher Güter und im Tourismussektor äußert.

2. Ressourcenkonflikte

Allerdings wird es auch der neuen Regierung schwerfallen, einen zentralen Strukturfaktor fragiler Staatlichkeit zu beheben: den Mangel an bewirtschaftbarem Land und an Wasser. Bei der Wasserversorgung ist das Problem weniger die absolut gesehen niedrige Menge verfügbaren Wassers als die ungleiche Verteilung. 67 Prozent des kenianischen Territoriums sind aride oder semi-aride Gebiete,³⁷ die sich bestenfalls zur Weidewirtschaft eignen und in denen die Wasserversorgung wenig verlässlich ist. Städtische Lebensräume weiten sich zu Lasten des unzureichend verfügbaren Ackerlandes und der wenigen Wälder aus und verursachen lokale Wassernotstände.

Nur 7,8 Prozent der Fläche Kenias gelten als permanent bewirtschaftbares Ackerland. Kenianischen Bauern stehen im Schnitt 151 Hektar pro Kopf zur Verfügung, 100 Hektar weniger als im Weltdurchschnitt.³⁸ 13 Prozent Kenias gelten als Landwirtschaftgebiete mit hohem Potential. Auf ihnen drängen sich 75 Prozent der Bevölkerung.³⁹ Gleichzeitig hängt die kenianische Volkswirtschaft in hohem Maße von der Landwirtschaft ab. Im Jahr 2002 wurden 24 Prozent des BIP im Agrarsektor erwirtschaftet.⁴⁰ Tee, Gartenbauprodukte, Kaffee und Tabak machten im gleichen Jahr 55 Prozent des Werts der kenianischen Ausfuhren aus.⁴¹ Kenia verfügt über keine

³⁷ *World Resources Institute*, <<http://earthtrends.wri.org>>.

³⁸ Ebd.

³⁹ *EIU*, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 46.

⁴⁰ Ebd., S. 45.

⁴¹ Ebd., S. 70.

nennenswerten mineralischen Rohstoffe, die sich exportieren oder zum Aufbau eigenständiger Industriezweige eignen würden.

Angesichts der Abhängigkeit der kenianischen Volkswirtschaft von der Landwirtschaft und der Knappheit an Ackerland verwundert es nicht, daß es immer wieder zu gewaltsamen Konflikten über Landrechte kommt. Der zentrale Brennpunkt dieser Auseinandersetzungen sind die sogenannten White Highlands, klimatisch und geomorphisch begünstigte Regionen, in denen sich am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts europäische Siedler bevorzugt niedergelassen und die angestammten Nomadenvölker vertrieben hatten. Schon während der europäischen Besiedlung zogen in diese Regionen traditionell ackerbautreibende Völker Kenias nach, insbesondere die als ökonomisch besonders aktiv geltenden Kikuyu. Nach der Unabhängigkeit Kenias waren meist sie es, die die aufgegebenen Farmen europäischer Siedler übernahmen, begünstigt von der Landwirtschafts- und Landübertragungspolitik des ersten Präsidenten Kenyatta, der ebenfalls ein Kikuyu war. Die Hoffnungen der ursprünglichen Nutzer der White Highlands, vor allem der Volksgruppen Kalenjin und Maassai, auf Rückübertragung ihres Besitzes wurden enttäuscht. Ihre Frustration vergrößerte sich noch, als weitere Ackerbauern aus überfüllten Landwirtschaftsgebieten zuwanderten. Die Folge war eine deutliche Zunahme von Aggressionen zwischen den Volksgruppen, die in der Hochphase des politischen Konflikts um die Demokratisierung Kenias Anfang und Mitte der neunziger Jahre von der Regierung instrumentalisiert wurden und unter anderem zu den *tribal clashes* führten. Zeitweise wurden als Konsequenz aus dem Ressourcenkonflikt weitreichende Verfassungsänderungen diskutiert, die ein Föderalsystem in Kenia geschaffen hätten, das nicht nur die Zentralregierung entscheidend geschwächt, sondern unter anderem auch die Aussiedlung zugewanderter Bevölkerungsgruppen durch die Regierung einer Provinz erlaubt hätte. Damit wäre der Fortbestand des Staates Kenia grundlegend in Frage gestellt worden.

29 Prozent der kenianischen Bevölkerung sehen in den Konflikten über Ressourcen, Grenzziehungen und Land die mit Abstand wichtigste Ursache für den Ausbruch gewaltsamer Auseinandersetzungen – ein Wert der weit über dem afrikanischen Durchschnitt liegt. Das gleiche gilt für jene 14 Prozent, die Streit um Vieh und Viehhaltung als wichtigste Konfliktursache nennen.⁴² Hier schlagen sich zum einen die Auseinandersetzungen zwischen Ackerbauern und Viehhaltern nieder, zum anderen aber auch der in Kenia weit verbreitete, bei einigen Volksgruppen wie den Maassai und Pokot rituell betriebene Viehdiebstahl. Dabei werden aber immer weniger traditionelle und um so mehr automatische Waffen eingesetzt. Hohe Opferzahlen und eine schnelle Eskalation der Konflikte sind die Folge.

⁴² Afrobarometer Network, Afrobarometer Round 2 [wie Fn. 2], S. 23.

3. Demographische Entwicklung

Die bestehenden Ressourcenkonflikte in der ostafrikanischen Senke haben sich durch die demographische Entwicklung Kenias verschärft. Zwischen 1950 und 2002 verfünffachte sich die Bevölkerung des Landes von 6,2 auf 31,9 Millionen. Zwischen 1975 und 1980 brachten kenianische Frauen durchschnittlich acht Kinder zur Welt,⁴³ das jährliche Wachstum der Bevölkerung lag zwischen 1975 und 2001 bei 3,2 Prozent. Selbst wenn sich diese Wachstumsrate in den Jahren 2001 bis 2015 auf die erwarteten 1,2 Prozent reduziert,⁴⁴ wird die Bevölkerung Kenias im Jahr 2025 noch einmal um etwa die Hälfte größer sein als zu Beginn des Jahrtausends.⁴⁵ Dieses Wachstum stellt den schwachen Staat vor kaum zu bewältigende Herausforderungen, nicht nur, was den Aufbau der für die größere Bevölkerungszahl benötigten sozialen und physischen Infrastruktur betrifft, sondern auch in der Wirtschaftspolitik.

Die aus der bisherigen demographischen Entwicklung resultierenden Probleme äußern sich vor allem in zwei Bereichen: in der rapide zunehmenden Verstädterung und in einem hohen Anteil von Jugendlichen unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Während zwischen 1980 und 2000 die Rate des Bevölkerungswachstums in ländlichen Gebieten bei jährlich 1,8 Prozent lag, betrug sie in städtischen Gebieten 6,6 Prozent.⁴⁶ Ursache hierfür war nicht eine höhere Fertilität in den Städten, sondern die massive Abwanderung vom Land in die Stadt. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung Kenias 33 Prozent,⁴⁷ im Jahr 2015 wird er auf fast 50 Prozent angewachsen sein.⁴⁸ Die Versorgungsprobleme in den städtischen Ballungsräumen und die Frustration der Bevölkerung über eine unzureichende Wahrnehmung der Wohlfahrtsfunktion durch den Staat werden sich damit verstärken – und dies in einem sozialen Kontext, in dem sich Protest und Gewalteinsatz bei weitem leichter mobilisieren lassen als auf dem Land.

Im Jahr 2002 waren 42 Prozent der Kenianer unter 15 Jahre alt.⁴⁹ Diese Zahl stellt den Bildungssektor vor enorme Herausforderungen. Die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen scheint selbst bei einer kräftigen Belebung der kenianischen Wirtschaft unmöglich. Der Großteil dieser Jugendlichen wird bestenfalls das Heer der mehr als fünf Millionen Beschäftigten in der informellen Wirtschaft verstärken, die rund 75 Prozent der Erwerbstätigen des Landes ausmachen.⁵⁰ Im schlechtesten Fall erhöhen sie das Rekrutierungspotential für kriminelle Banden, Jugendmilitzen und militante Sekten, die schon jetzt eine zentrale Herausforderung

⁴³ *World Resources Institute* [wie Fn. 37].

⁴⁴ UNDP, Human Development Report 2003 [wie Fn. 9], S. 252.

⁴⁵ *World Resources Institute* [wie Fn. 37].

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ UNDP, Human Development Report 2003 [wie Fn. 9], S. 252.

⁴⁹ *World Resources Institute* [wie Fn. 37].

⁵⁰ *EIU, Kenya. Country Profile* [wie Fn. 10], S. 63.

für die Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols in den Städten darstellen. Bereits heute reicht die Zahl von Straßenkindern in Nairobi, die ihr Überleben durch Bettelei und Kleinkriminalität sichern, in die Zehntausende.⁵¹ Dieses Problem wird durch die zunehmende Zahl von AIDS-Waisen weiter verschärft. Seit Ausbruch der Epidemie Mitte der achtziger Jahre haben in Kenia 890 000 Kinder aufgrund von AIDS ihre Eltern verloren.⁵² Eine Infektionsrate von 15 Prozent unter der erwachsenen Bevölkerung des Landes⁵³ macht AIDS nicht nur zu einem wirtschaftlichen Problem, da sie die Leistungsfähigkeit der ökonomisch aktivsten Altersgruppe untergräbt, sondern schlägt sich auch vehement zu Lasten der Funktionsfähigkeit des Staates nieder: zum einen, weil von der Krankheit in hohem Maße Mitarbeiter des Gesundheitsdienstes und Lehrer, aber auch Mitarbeiter der staatlichen Verwaltung betroffen sind; zum anderen, weil AIDS das Gesundheitswesen vor kaum zu bewältigende Anforderungen stellt. Schließlich bedeutet das Wegsterben von Teilen der Eltern- generation den Verlust sozialer Kontrolle und hinterläßt eine Lücke bei der Vermittlung gesellschaftlicher Normen und Werte. Beides dürfte die inneren Sicherheitsprobleme Kenias tendenziell verschärfen.

4. Ethnizität

Bemerkenswerterweise impliziert das Zurückdrängen traditioneller Werte nicht zwangsläufig eine verminderte Bedeutung ethnischer Bindungen. Im Gegenteil, in einer Phase wachsender sozialer Unsicherheit scheint Ethnizität auch für die in Städten aufgewachsenen Jugendlichen ein zentraler Bezugspunkt ihres Lebens zu sein. Anders läßt sich die Formierung städtischer Jugendmilizen und auch militanter Sekten entlang ethnischer Trennlinien kaum erklären. Dabei war Ethnizität schon immer ein zentraler Faktor in der gesellschaftlichen, politischen und auch staatlichen Entwicklung Kenias. Provinz-, Distrikt- und Wahlkreisgrenzen wurden im wesentlichen nach ethnischen Kriterien zugeschnitten, das Wahlverhalten in den bisherigen drei Mehrparteienwahlen war in starkem Maße an ethnischen Identitäten orientiert und das gesellschaftliche Leben wird von ethnischen Bezügen dominiert.

Kenia ist die Heimat von über 42 Volksgruppen, von denen fünf sowohl quantitativ als auch politisch dominieren: Die Kikuyu stellen mit 21 Prozent den größten Anteil der Bevölkerung, aus ihrer Mitte stammte sowohl der erste wie auch der amtierende Präsident Kenias. Es folgen die Luhya mit 14 Prozent und die Luo mit 13 Prozent. Letztere betrachteten sich seit den achtziger Jahren als führende Kraft der Opposition und reklamieren derzeit den Premierministerposten für sich. Die nächstgrößeren ethnischen Gruppen sind die Kalenjin, die 11 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, für mehr als 20 Jahre den Präsidenten stellten und damit auch die Politik des Landes dominierten, sowie die politisch relativ einflußlosen

⁵¹ Die Schätzungen variieren dabei exorbitant und reichen von 10 000 bis 130 000.

⁵² *World Resources Institute* [wie Fn. 37].

⁵³ Ebd.

Kamba mit einem Anteil von ebenfalls 11 Prozent.⁵⁴ Ethnizität ist fast überall in Afrika ein gewichtiger Faktor, der häufig geeignet ist, die Staatlichkeit des jeweiligen Landes zu gefährden. Aber mit Ausnahme Nigerias wird sie wohl nirgendwo auf dem Kontinent so offen ausgetragen wie in Kenia. Fast jede Vakanz in einem bedeutenden öffentlichen Amt führt zu einer intensiven Diskussion in den Medien und der Öffentlichkeit, welche Volksgruppe nun am Zug sei, sie zu besetzen. Diese Frage trug über zehn Jahre entscheidend zu der Unfähigkeit der Opposition bei, sich auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten zu verständigen. Sie war auch ein wesentliche Ursache der Fragmentierung des Parteiensystems. Und sie könnte schließlich auch die gegenwärtige Regierungskoalition zum Platzen bringen.

Bei der Dominanz der ethnischen Frage spielt es auch keine Rolle, daß einige Ethnien erst im Zuge der Kolonialisierung konstruiert und manche ethnische Stereotypen durch europäische Siedler geschaffen wurden. So besteht die politisch lange so erfolgreiche Volksgruppe der Kalenjin aus Sprachgruppen, deren beide Extreme so wenig gemeinsam haben, daß sie sich kaum verstehen. Der Glaube an die Gemeinsamkeit und die Perzeption anderer Volksgruppen als bedrohlich ist jedoch stark genug, um politische Konfliktlinien zu definieren. Sicherlich wurde das vorkoloniale und koloniale ethnische Erbe durch die Politiker nach der Unabhängigkeit zur eigenen Machtsicherung weiter instrumentalisiert. Angesichts der geringen sozialen Differenzierung der kenianischen Gesellschaft war und ist Ethnizität das entscheidende Medium, durch das sich politische Unterstützung mobilisieren läßt. Auch Oppositionspolitiker, die sich als demokratisch bezeichnen, haben sich nach 1990 dieses Instruments gezielt bedient. Die Bestimmung gesellschaftlicher Konfliktlinien entlang ethnischer Grenzen erlaubte es der wirtschaftlichen und politischen Elite des Landes auch, die Kluft zwischen Arm und Reich zu überdecken. Aber politisierte Ethnizität ist nicht nur die Folge einer gezielten Instrumentalisierung durch die Elite des Landes, sondern korrespondiert mit Vorstellungen, die in der Bevölkerung tief verwurzelt sind.

Häufig wird politisierte Ethnizität als große Gefahr für den Bestand eines Staatswesens oder als zentraler Prozeßfaktor für dessen Verfall erachtet. Im Hinblick auf Kenia lassen sich sicher unterstützende Argumente für diese Annahme finden. Die *tribal clashes* der Jahre 1992 und 1997, die insgesamt mehr als 2000 Tote forderten, brachten das Land an den Rand eines Bürgerkriegs; die entlang ethnischer Interessen geführte Föderalismusdebatte barg das Potential, den Einheitsstaat Kenia ad absurdum zu führen; und der ethnisch definierte Klientelismus ist das zentrale Hemmnis für die Leistungsfähigkeit des Staates. Andererseits weist jedoch die politisierte Ethnizität Kenias durchaus stabilisierende Elemente auf. Die Tatsache, daß die größte Volksgruppe des Landes gerade ein Fünftel der Gesamtbevölkerung stellt, zwingt die Ethnien politisch – zum Teil in wechselnden Konstellationen – zu kooperieren, wenn sie Macht ausüben

⁵⁴ EIU, Kenya. Country Profile [wie Fn. 10], S. 11.

wollen. Die inzwischen zweimalige Erfahrung mit einem ethnischen Machtwechsel könnte in Zukunft zu einer Verringerung des Machtmißbrauchs durch die politisch dominierenden Volksgruppen führen: Zu groß wäre das Risiko für die Regierenden, nach exzessiver Machtausübung selbst wieder auf die Oppositionsrolle verwiesen zu werden. Zudem garantiert der ethnische Faktor eine gewisse Kalkulierbarkeit in einem nicht gerade übersichtlichen politischen System.

5. Neo-Patrimonialismus

Neo-Patrimonialismus ist wohl der entscheidende Faktor für die Schwäche des kenianischen Staates. Die in Kenia grassierende Korruption ist weniger Ursache des Staatsversagens als vielmehr Symptom des Neo-Patrimonialismus. In neo-patrimonialen Regimen ist politische Herrschaft hoch personalisiert, Gesetze und formale Prozeduren werden durch die herrschende Elite mißachtet, und Machthaber verteilen Privilegien und materielle Vergünstigungen selektiv an ihre Klienten. Im Gegensatz zum patrimonialen System, in dem die Beziehungen zwischen Patron und Klienten alle Sphären der Gesellschaft dominieren, sind neo-patrimoniale Systeme von einer Koexistenz patrimonialer Herrschaftsmuster sowie moderner, rational-legaler Institutionen und Verfahren gekennzeichnet.⁵⁵

Diese Definition zeigt deutlich die Schwierigkeiten, die aus neo-patrimonialen Herrschaftsmustern für ein Staatswesen entstehen. Die Patrone dieses Systems haben zwar durchaus ein Interesse an der Funktionalität staatlicher Institutionen, da sie diese sonst nicht als Ressource für ihre Machtausübung nutzen könnten, andererseits schwächen sie diese Institutionen durch eben die Instrumentalisierung so entscheidend, daß der Staat sich in einer permanenten Legitimationskrise befindet, die letztlich durchaus zu dessen Kollaps führen kann. Wenn allein politische Opportunität gepaart mit ethnischer Loyalität über die Vergabe von Posten, die Gewährung von Privilegien und die Prioritätensetzung bei der Infrastrukturentwicklung entscheidet, mag dies zwar kurzfristig politisch hoch effektiv sein, langfristig leiden darunter aber nicht nur die staatlichen Institutionen und deren Fähigkeit, ihre Wohlfahrtsfunktion zu erfüllen, sondern auch die volkswirtschaftliche Effizienz. Wenn knappe öffentliche Ressourcen nicht vorrangig dort eingesetzt werden, wo sie ökonomisch den höchsten Gewinn versprechen, sondern wo sie von strategischen Akteuren und Gruppen am machtvollsten eingefordert werden, geht dies zwangsläufig zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung. Kenia konnte sich die Beeinträchtigung der staatlichen Wohlfahrtsfunktion und der wirtschaftlichen Effizienz durch Neo-Patrimonialismus leisten, solange klientelistische Ressourcenallokation bis Mitte der achtziger Jahre moderat eingesetzt wurde und solange die Gebergemeinschaft bereit war, durch

⁵⁵ Michael Bratton/Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge 1997, S. 61–62 und S. 82–83.

Entwicklungshilfe und Finanztransfers die entstandenen Defizite staatlicher und volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auszugleichen.

Als die Geber gegen Ende des Ost-West-Konflikts verstärkt Druck auf die Regierung ausübten, zunächst wirtschaftliche, später auch politische Reformen einzuleiten, verringerte dies den Verteilungsspielraum des damaligen Präsidenten Moi. Zudem verleitete ihn seine fragile ethnische Basis zu einer Verschärfung der Machtsicherungsanstrengungen nach neo-patrimonialem Muster. Beides führte zu einer Konzentration der Privilegien auf den Teil seiner Gefolgschaft, dessen Loyalität unzweifelhaft war: seine eigene ethnische Gruppe, die Kalenjin. Die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste bei anderen Volksgruppen, insbesondere bei den Kikuyu, den Luo und Teilen der Luhya waren von entscheidender Bedeutung für die Formierung der Oppositionsbewegung Anfang der neunziger Jahre. In manchen anderen afrikanischen Staaten erwachsen aus einer ähnlichen Krise des neo-patrimonialen Systems oder aus der Suche nach illegalen Quellen für dessen Aufrechterhaltung Gewaltkonflikte und Staatszerfall. Dies konnte in Kenia wohl vor allem aus zwei Gründen verhindert werden: Zum einen hatte die kapitalistische Entwicklung Kenias bis zu den frühen achtziger Jahren Patrone hervorgebracht, deren Fähigkeit, Klienten an sich zu binden, nicht vom Zugang zu staatlichen Ressourcen abhing, sondern auf ihrer eigenen wirtschaftlichen Leistungskraft basierte. Diese Patrone überführten ihre Klientelnetze in das Mehrparteiensystem. Zum anderen ließ die relative Schwäche jeder einzelnen Volksgruppe Gewaltanwendung im Macht- und Verteilungskampf als eine hochriskante Strategie erscheinen. Die Kalenjin und Maassai, die sich dieses Mittels in den neunziger Jahren bedient hatten, realisierten dies noch rechtzeitig, nachdem sie Kikuyu-Führer vor einem massiven Zurückschlagen ihrer Volksgruppe gewarnt hatten.

In den neunziger Jahren formierte sich eine Art kompetitiver Klientelismus, dessen Folgen für das neo-patrimoniale System des Landes noch nicht absehbar sind. Er kann einerseits auch unter der neuen Regierung durchaus zu einer Forcierung des Neo-Patrimonialismus führen. Unter den jetzigen Machthabern sind Führer von Volksgruppen, die sich lange von den staatlichen Fleischtöpfen fernhalten mußten und sich zu den Wohlfahrtsverlierern der vergangenen 20 Jahren zählen. Es wäre nur naheliegend, wenn sie sich nun an der Reihe sähen, vom alten System zu profitieren. Andererseits kann die Entwicklung der vergangenen 15 Jahre auch zu einem neuen Elitenkonsens führen, der eine Zurückdrängung patrimonialer Strukturen aus staatlichen Institutionen beinhaltet. Am Umgang mit dem Neo-Patrimonialismus dürfte sich das weitere Geschick Kenias entscheiden: fortschreitendes Staatsversagen oder Stabilisierung.

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Das Verhalten externer Akteure wird bei dieser Entwicklung eine wesentliche Rolle spielen. Anders als bei der Vorgängerregierung Moi verfügen sie nun auch über Partner in der kenianischen Regierung, die sowohl ausrei-

chend legitimiert als auch willens sind, grundlegende Defizite der staatlichen Leistungsfähigkeit zu beheben, und darüber hinaus die Bereitschaft haben, mit der Gebergemeinschaft eng zusammenzuarbeiten. Die bisherige Bilanz externer internationaler Intervention ist durchaus positiv zu bewerten. Zwar trugen die Reduzierung der Entwicklungshilfe und der Druck auf Kenia, sich zu reformieren, zweifellos zur fragilen politischen Lage in den neunziger Jahren bei, doch waren beide Maßnahmen im Verein mit der nachdrücklich geleisteten Demokratisierungshilfe von entscheidender Bedeutung dafür, daß das autoritäre System abgelöst werden konnte, was wiederum Voraussetzung für die Schwächung jener Prozeßfaktoren ist, die die staatliche Leistungsfähigkeit Kenias unterminieren.

Demokratieförderung. Deshalb muß Demokratieförderung weiterhin ein wichtiges Element in diesen Bemühungen sein. Die Erfolge der Geber, insbesondere der deutschen parteinahen politischen Stiftungen, in diesem Bereich sind beachtlich. Allerdings scheint eine leichte Verschiebung in der Schwerpunktsetzung der Demokratieförderung geboten. Angesichts der autoritären Prägung der vormaligen Regierungspartei, deren Dominanz über staatliche Institutionen und des Zustands der ehemaligen Oppositionsparteien war es verständlich, daß die meisten Unterstützer der Demokratisierung in Kenia auf die Zivilgesellschaft setzten. Nach dem vollzogenen Machtwechsel sollte nun aber mehr Augenmerk auf die politischen Parteien und die zentrale demokratische Institution, das Parlament, gerichtet werden. Die ehemalige Regierungspartei befindet sich in einem Prozeß der Neudefinition, innerhalb dessen durchaus die Chance besteht, den nach wie vor potenten Parteiapparat zu demokratisieren. Die neue Regierungskoalition ist eine ephemere Sammelbewegung und wird nicht überleben. Statt dessen gilt es, die Formierung der Parteien innerhalb dieser Koalition zu unterstützen, die dann wiederum eine stabilere politische Basis bilden könnten als die jetzigen Strukturen.

Von zentraler Bedeutung ist die Stärkung des Parlaments, das zwar bereits in den letzten Jahren der Regierung Moi an Einfluß gewonnen hatte, nach wie vor aber die materiellen und personellen Mittel entbehrt, um seine Aufgabe als Kontrollorgan der Regierung effektiv auszufüllen. Natürlich würde eine Verfassungsänderung in Richtung eines parlamentarischen Systems das Parlament stärken. Angesichts der gegenwärtigen personellen Konstellation in der Regierungskoalition steht allerdings zu befürchten, daß der Zugewinn für das Parlament faktisch durch eine autoritäre Amtsausübung des Premierministers und dessen Neigung zum Neo-Patrimonialismus mehr als wettgemacht werden würde. Insofern ist im aktuellen Kontext ein Drängen auf Verfassungsänderung kein primäres Ziel der Demokratieförderung.

Ein weiterer wichtiger Faktor bei der Verbesserung der Legitimitätsfunktion des kenianischen Staates wie auch bei seiner Wohlfahrtsfunktion ist die Demokratisierung lokaler Entscheidungsprozesse. Die Kompetenzen und autonomen Finanzierungsmöglichkeiten der Distriktverwaltungen müssen erhöht, ihre demokratische Kontrolle durch Distrikträte deutlich

verbessert werden. Die Qualität des Staates erweist sich für die meisten Bürger Kenias vor allem an den Entscheidungen und Maßnahmen auf lokaler Ebene. Gelingt es nicht, die demokratischen Errungenschaften auf nationaler Ebene auf die lokale herunterzubrechen, wird sich die Loyalität der Bürger zum Staat kaum erhöhen lassen.

Rechtsstaat. Ein weiteres primäres Feld der Intervention zur Stabilisierung des kenianischen Staates ist die Verbesserung der rechtsstaatlichen Verhältnisse. In Kenia mangelt es sicher nicht an gut ausgebildeten Juristen. Auch die Qualität des staatlichen Regelsystems (»Regulatory Quality«) wird von der Weltbank als weit über dem afrikanischen Durchschnitt liegend erachtet.⁵⁶ Es mangelt der Rechtssprechung aber an integren Richtern, an einer adäquaten materiellen Ausstattung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft, an effektiven Exekutivorganen und am Zugang der breiten Masse der Bevölkerung zum Rechtssystem. Die Folge sind gekaufte Urteile, extrem lange Verfahrenszeiten, unzureichende Beweiserhebung, Rechtlosigkeit, ein Zweiklassenrecht und inhumane Zustände in den Gefängnissen.

Die internationale Gebergemeinschaft ist gefordert, in die Ausbildung von Richtern zu investieren, dem kenianischen Staat bei deren finanzieller Besserstellung zu helfen und zur materiellen Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaft beizutragen. Eine verbesserte Ausbildung der Richter wird sich nur langfristig in einer höheren Qualität der Rechtssprechung niederschlagen. Übergangsweise sollte die Entsendung von Richtern in Betracht gezogen werden. Zusätzlich gilt es, den Rechtszugang für die breite Bevölkerung zu verbessern. Die Förderung von Rechtsberatungseinrichtungen ist hier ein Mittel, die finanzielle Unterstützung Bedürftiger auf dem Rechtsweg ein weiteres.

Hilfe für Richter und Gerichte ist wenig kontrovers. Anders sieht dies mit jenen Organen aus, die das Recht unmittelbar durchsetzen müssen. Dazu gehört die Polizei, aber auch der Strafvollzug. Die Unterstützung von Gefängnisneubauten und die Ausbildung des Gefängnispersonals sind entwicklungspolitisch sicherlich nicht populär, doch nichtsdestoweniger vordringlich. Sie dürften größere Effekte auf die Rechtsstaatsfunktion in Kenia haben als Finanzhilfen für Menschenrechtsgruppen.

Security-Sector-Reform. Die Defizite des kenianischen Staates bei der Ausübung der Sicherheitsfunktion wurden eingangs geschildert. Die neue Regierung hat mit dem Austausch der Führungsspitze bei Polizei und Armee und der Anhebung der Besoldung erste Schritte unternommen, um Korruption und Ineffektivität entgegenzuwirken. Aber auch die Herausbildung effektiver, integrierter Polizeikräfte, die sich zudem bei der Amtsausübung modernen menschenrechtlichen Standards unterwerfen, ist eine kostspielige und langwierige Aufgabe, die der Unterstützung durch die Gebergemeinschaft bedarf. Hilfe bei der Ausrüstung und finanzielle Lei-

⁵⁶ *The World Bank*, Governance Indicators [wie Fn. 36].

stungsanreize können sich kurzfristig positiv niederschlagen, verbessertes Training und größere Selektivität bei der Rekrutierung brauchen mehr Zeit. Zwischenzeitlich sollte auch hier die personelle Unterstützung der Polizeikräfte erwogen werden.

Primäres Ziel der Effektivierung der Armee muß es sein, deren Fähigkeit zur Grenzsicherung zu erhöhen. Auch hier bedarf es der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe – aber nicht nur: Auch eine Verlagerung der Standorte der kenianischen Armee in die peripheren Grenzregionen im Nordosten und Osten erscheint vordringlich. Eine solche Dislozierung und verbesserte Fähigkeiten zur Luftraumüberwachung sind finanziell aufwendig.

Dagegen liegen die Prioritäten bei der Reform der paramilitärischen GSU nicht im materiellen Bereich, sondern in der Veränderung ihrer Aufgaben. Lange Zeit als Repressionsorgan gegen politische Opposition eingesetzt, könnte sie heute eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Waffenschmuggels, terroristischer Gruppen sowie militanter Sekten und Jugendmilizen in den städtischen Elendsvierteln spielen. Diese heikle Aufgabe bedarf der sorgfältigen parlamentarischen Überwachung.

Ähnliches gilt für den kenianischen Geheimdienst. Er galt lange als ineffizient, rückte aber im Zuge der Terrorbekämpfung und der Anschläge in Kenia in den Fokus des amerikanischen und britischen Geheimdienstes. Deren Unterstützung zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des kenianischen Dienstes ist zwar angebracht, muß aber durch die Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte über die Geheimdienste ausbalanciert werden.

Verwaltung. Trotz zwanzig Jahren des Niedergangs bietet die kenianische Verwaltung noch immer Ansätze, um sie zu einer leistungsfähigen staatlichen Institution zu machen. Hier wird die entscheidende Schlacht zur Zurückdrängung patrimonialer Strukturen im kenianischen Staat zu schlagen sein. Viele Maßnahmen zur Errichtung eines meritokratischen Beförderungssystems, zur Verbesserung von Leistungsanreizen und Qualifikation wurden bereits konzipiert, scheiterten aber am Widerstand der autoritären Regierung und am Beharrungsvermögen der alten Strukturen. Im neuen politischen Kontext besteht jetzt ein womöglich nur kleines Zeitfenster zur grundlegenden Reform der Administration, die seitens der Geber entschlossen genutzt werden muß. Sollte die neue Regierung nicht in der Lage sein, hier schnelle Erfolge zu erzielen, dürfte die Verwaltung mittelfristig die Oberhand über die Reformkräfte in der Regierung behalten und langfristig deren Legitimationsbasis durch Nichterfüllung der staatlichen Wohlfahrtsfunktion untergraben. Von zentraler Bedeutung ist auch hier die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle und die Effektivierung anderer staatlicher Kontrollorgane.

Doch nicht nur die Reform der staatlichen Verwaltung muß vorrangiges Ziel der Gebergemeinschaft sein, sondern auch die Rückführung genuin staatlicher Aufgaben in deren Verantwortungsbereich. Nicht Durchführungsorganisationen der Geber oder lokale NGOs sollten von der Bevölke-

rung als Errichter und Betreiber von Schulen und Hospitälern, als die Bauherren von Straßen und anderen Infrastruktureinrichtungen wahrgenommen werden, sondern der Staat. Andernfalls kann es kaum gelingen, die Legitimität des Staats, die heute lediglich auf der Teilhabe der Bevölkerung am politischen Prozeß ruht, auch aus einer effektiven Wahrnehmung der Wohlfahrtsfunktion erwachsen zu lassen.

Turkmenistan: Der privatisierte Staat

Andrea Schmitz

I. Einleitung: Staatlichkeit im postsowjetischen Zentralasien

Seit der endgültigen Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 hat sich in den ehemaligen Sowjetrepubliken Zentralasiens eine Form von Staatlichkeit herausgebildet, deren Strukturmerkmale weitgehend übereinstimmen und die, gemessen an den in dieser Studie zugrundegelegten Indikatoren, als »schwache Staatlichkeit« zu klassifizieren ist. In allen fünf Staaten der Region sind es die aus der Sowjetzeit ererbten politischen Institutionen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die die staatliche Konsolidierung verhindern. Seitens des Westens wird dies in der Regel als ein Übergangsphänomen gedeutet – eine Sicht, die von der politischen Klasse in Zentralasien durchaus geteilt wird. Sie beruht auf der impliziten Annahme einer gelingenden Systemtransformation durch die regierenden Eliten, die sich dem Westen denn auch mit einigem Erfolg als »Partner« im Transitionsgeschäft und zugleich als Garanten von Stabilität präsentieren. Entsprechend werden innenpolitische Konflikte ebenso wie die Krisenanfälligkeit der Gesamtregion vorzugsweise auf externe Gefahren zurückgeführt, allen voran islamistische Bewegungen und Terrornetzwerke. Dabei wird vielfach verkannt, daß die staatliche Stabilität in Zentralasien nicht so sehr von außen bedroht ist als vielmehr von Erosionsprozessen im Innern, die die fünf Republiken auf jeweils spezifische Weise anfällig machen für krisenhafte Entwicklungen auf zwischenstaatlicher und nationaler Ebene. Insofern sind auch die Aktivitäten radikaler islamistischer Bewegungen in Zentralasien nicht Ursache, sondern Symptom fragiler Staatlichkeit.

Den postsowjetischen Staaten Zentralasiens staatliche Schwäche zu diagnostizieren, mag auf den ersten Blick paradox anmuten. In der Tat evozieren autokratisch-paternalistische Regierungsformen, staatlicher Dirigismus und omnipräsente Sicherheitsorgane zunächst die Assoziation vom »starken Staat«. Die Porosität der staatlichen Strukturen wird dabei leicht übersehen. So ist zwar die staatliche Sicherheitsfunktion in einigen zentralen Bereichen, wie etwa der Kontrolle des Staatsgebiets, erfüllt, und auch von anhaltenden lokalen oder regionalen Unruhen kann kaum eine Rede sein; allerdings bestehen erhebliche Defizite im Hinblick auf die Kontrolle der Außengrenzen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität – die Staaten Zentralasiens sind bedeutende Transitländer für den Drogenexport aus Afghanistan – und im Bereich der inneren Sicherheit. Das maßgebliche Sicherheitsorgan sind im postsowjetischen Zentralasien nicht die Streitkräfte, sondern die Innenministerien, die gemäß sowjetischer Tradition zentralisierte Polizeibehörden sind und über eigene, armeeähnliche Einheiten zur Unterdrückung innerer Unruhen verfügen.

Sie sind vielfach selbst in die organisierte Kriminalität verstrickt, neigen zu exzessivem Gewalteinsatz und gelten als hochgradig korrupt. Die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit für die Bevölkerung spielt eine nachgeordnete Rolle. Mehr noch, in den zentralasiatischen Staaten sind die Sicherheitsorgane eine der größten Quellen von Unsicherheit.¹

Da der Übergang in die Unabhängigkeit in dieser Region keinen Machtwechsel nach sich zog, konnte auf dem Sicherheitssektor strukturell und vielfach auch personell Kontinuität gewahrt werden. Lediglich Tadschikistan ist im Gefolge des Bürgerkriegs, den der Wechsel in die Unabhängigkeit ausgelöst hat, kurzzeitig zum »gescheiterten Staat« geworden. Aufgrund eines massiven externen Engagements, das der Wiederherstellung der staatlichen Sicherheitsfunktion oberste Priorität beimaß, ist Tadschikistan aber in bemerkenswert kurzer Zeit wieder zum »schwachen Staat« aufgerückt. Dieser Erfolg könnte denn auch als Indiz dafür gewertet werden, daß der Funktionsbereich Sicherheit und das staatliche Gewaltmonopol der Schlüssel zu stabiler Staatlichkeit ist. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, daß dies nur mit Einschränkungen gilt – nämlich dann, wenn wir es mit gescheiterten Staaten, das heißt mit vollendetem Staatszerfall zu tun haben. Im Hinblick auf schwache Staaten dagegen müssen die Schwerpunkte offenbar anders gesetzt werden.

Während das staatliche Gewaltmonopol im gesamten postsowjetischen Zentralasien mehr oder weniger gewahrt ist, zeigen sich nämlich unterschiedlich ausgeprägte, aber deutliche Schwächen in den anderen beiden staatlichen Funktionsbereichen. Mit Ausnahme Kasachstans, das im regionalen Vergleich relativ gut abschneidet, bestehen schwerwiegende Defizite im Bereich der staatlichen Dienst- und Transferleistungen und bei den Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen. In Kirgizstan und Tadschikistan kann die staatliche Wohlfahrtsfunktion nur dank externer Hilfsleistungen aufrechterhalten werden. Dies wiederum zwingt diese beiden Staaten zu Zugeständnissen im Bereich Legitimität und Rechtsstaatlichkeit. Im Falle Kasachstans, Usbekistans und Turkmenistans dagegen sind es die Einkünfte aus Rohstoffen, die es dem Staat ermöglichen, seinen Verpflichtungen im Bereich der Fürsorge nachzukommen, wenn auch auf niedrigem Niveau. In Usbekistan und Turkmenistan ist die Rohstoffabhängigkeit gekoppelt mit nach wie vor bestehenden plan- bzw. staatswirtschaftlichen Strukturen, was die nationalen Ökonomien extrem krisenanfällig macht.

Besonders signifikant ist aber in allen fünf Republiken das staatliche Legitimationsdefizit und der Mangel an Rechtsstaatlichkeit, bezeichnen- derweise gerade in den administrativen Kommandoökonomien Usbekistans und Turkmenistans. Die negativen Werte in diesem Bereich beeinträchtigen unmittelbar auch die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit. Sie unterminieren aber nicht nur die Wohlfahrts-

¹ Vgl. Jörn Grävingholt, Krisenpotenziale und Ansatzpunkte für eine krisenpräventive deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Zentralasien, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Juni 2003, S. 55f; *International Crisis Group (ICG)*, Central Asia: The Politics of Police Reform, Osh/Brüssel, 10.12.2002 (ICG Asia Report Nr. 42).

funktion, sondern auf Dauer auch die Sicherheitsfunktion: Namentlich in Usbekistan und Turkmenistan stellen die repressiven Sicherheitsapparate eine erhebliche Bedrohung für die physische Sicherheit der Bevölkerung dar. Das Fehlen positiver Werte im Funktionsbereich Legitimität/Rechtsstaatlichkeit setzt hier eine Abwärtsspirale in Gang, die strukturelle Instabilität fördert und letztlich zum Staatszerfall führen kann. Zumindest für die schwachen Staaten Zentralasiens gilt daher: Der Schlüssel zu staatlicher Stabilität sind die Funktionsbereiche Wohlfahrt und Legitimität. Der Fall Turkmenistan illustriert dies auf exemplarische Weise. Gleichzeitig wird am turkmenischen Beispiel deutlich, daß die westliche Politik im Umgang mit schwachen Staaten stärker differenzieren muß, als sie dies bisher getan hat. Dies setzt allerdings die Bereitschaft voraus, solche Staaten frühzeitig in den Blick zu nehmen – und nicht erst dann, wenn der Zerfall staatlicher Strukturen nicht mehr aufzuhalten ist. Im Hinblick auf Turkmenistan hat die internationale Gemeinschaft in diesem Punkt ganz offensichtlich versagt.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

Im Einparteienstaat Turkmenistan stehen sämtliche Staatsfunktionen im Dienst des Machterhalts von Präsident Saparmurad Nijazov. Nach der Unabhängigkeit des 5,8 Millionen Einwohner zählenden Landes im Oktober 1991 wurde der ehemalige Erste Sekretär des Zentralkomitees der turkmenischen KP und Vorsitzender des Obersten Sowjets der turkmenischen Sowjetrepublik im Juni 1992 mit 99,5 Prozent der Stimmen und ohne Gegenkandidaten zum Präsidenten gewählt. Er ließ sich den Titel »Führer der Turkmenen« (Turkmenbaschi) verleihen und regiert das Land seitdem praktisch als Alleinherrscher. Mit Hilfe eines elaborierten Persönlichkeitskults hat Nijazov, der zugleich Regierungschef, Vorsitzender des Einkammerparlaments und seit 1999 Präsident auf Lebenszeit ist, eine Diktatur aufgebaut, die sich am besten als eine Symbiose aus Stalinismus und Feudalismus beschreiben läßt. Seit der Anerkennung der »dauernden Neutralität« Turkmenistans durch die UN-Vollversammlung im Jahr 1995² nutzt Nijazov diesen Status als Rechtfertigung für eine Politik, die das Land zunehmend in die Isolation geführt hat. Die Fassade stabiler Staatlichkeit kann jedoch kaum mehr darüber hinwegtäuschen, daß die staatliche Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen nicht mehr gegeben ist. Der privatisierte Staat des Turkmenbaschi befindet sich auf dem besten Weg zum *failing state*.

1. Sicherheit

Die staatliche Sicherheitsfunktion in Turkmenistan wird vor allem durch den Sicherheitsapparat beeinträchtigt, der das Rückgrat von Nijazovs

² Die Resolution vom 12.12.1995 ist einsehbar in <www.un.org/gopher-data/recs/50/80>.

Macht bildet. Er wurde seit einer Militärrevolte im Jahr 1998 komplett umstrukturiert.³ Von zentraler Bedeutung ist nunmehr die Präsidentengarde, eine rund 3000 Mann starke, hochbezahlte Eliteeinheit, die sich aus ehemaligen Bodyguards und Offizieren zusammensetzt und über umfassende Vollmachten verfügt. Dagegen wurden die Kompetenzen des Geheimdienstes KNB in den vergangenen Jahren sukzessive reduziert – ein Hinweis darauf, daß Nijazov seine Vormachtstellung namentlich aus den Reihen dieses einflußreichen und gut organisierten Apparats bedroht sah. Seit der letzten »Säuberung« im März 2002, bei der fast das gesamte Führungspersonal ausgewechselt wurde, ist der Geheimdienst de facto der Präsidentengarde unterstellt. Gleichzeitig wurde der KNB in »Ministerium für Nationale Sicherheit« umbenannt und hat damit auch formal seine frühere Eigenständigkeit eingebüßt. Es ist daher kaum ein Zufall, daß im März 2002 Berichte erschienen, denen zufolge die staatlichen Sicherheitsorgane mit Billigung des Präsidenten in den Drogenhandel involviert seien. 80 bis 120 Tonnen Drogen, darunter vor allem Heroin, sollen jährlich aus Afghanistan nach oder durch Turkmenistan geschmuggelt worden sein, das mit dem Taliban-Regime bekanntlich enge Beziehungen unterhielt und wohl auch transnationalen Gewaltakteuren zumindest zeitweilig Unterschlupf geboten hat.⁴ Durch die Verhaftung hochrangiger Geheimdienstmitarbeiter habe der Staatschef verhindern wollen, daß kompromittierende Informationen an die Öffentlichkeit gelangen.⁵ Auf den staatlich kontrollierten Drogenschmuggel in Turkmenistan, das eine 700 Kilometer lange gemeinsame Grenze mit Afghanistan hat, weist auch die Tatsache hin, daß sich dessen Führung bislang nicht willens gezeigt hat, mit dem International Narcotics Control Board (INCB) der UN zusammenzuarbeiten.⁶

Die Hauptfunktion der Sicherheitsorgane besteht darin, die Alleinherrschaft Nijazovs gegen jegliche Form von Opposition sowie potentielle Rivalen aus den eigenen Reihen zu verteidigen. Damit ist der staatliche Sicherheitsapparat praktisch zum Instrument des privaten Personenschutzes degeneriert. In welchem Ausmaß das Sicherheitsbedürfnis des Präsi-

3 Vgl., auch zum folgenden, ICG, *Cracks in the Marble: Turkmenistan's Failing Dictatorship*, Osh/Brüssel, 17.1.2003 (ICG Asia Report Nr. 44), S. 7ff.

4 Bereits im Oktober 2001 hatte die in London erscheinende Zeitung *Al-Hayat* berichtet, daß sich in Turkmenistan nicht nur Taliban-Kämpfer verborgen haben, sondern auch Anhänger von Aiman al-Zawahri, einem der Vertrauensleute von Osama bin Laden. Anderen Quellen zufolge soll dieser geplant haben, Afghanistan via Turkmenistan zu verlassen. Entsprechende Anfragen wurden von Turkmenistan nicht kommentiert. Vgl. Bruce Pannier, Turkmenistan, in: *Freedom House* (Hg.), *Nations in Transit 2002*, S. 390 <www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/turkmenistan2002.pdf>.

5 Vgl. *Deutsche Welle – DW-World.de*, »Aschabad einer der wichtigsten Drogenumschlagplätze, und das mit Wissen der Führung Turkmenistans«, 21.3.2002 <www.dw-world.de/german/0,3367,2989_A_481411_1_1_A,00.html>; Rustem Saifonov, Turkmenistan's Niyazov Implicated in Drug Smuggling, 29.3.2002 <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032902.shtml>.

6 Vgl. *Integrated Regional Information Networks (IRIN)*, Turkmenistan: Major UN Drug Report Raps Ashgabat for Lack of Cooperation, 16.3.2004 <www.irinnews.org/report.asp?ReportID=39815&SelectRegion=Central_Asia&SelectCountry=TURKMENISTAN>.

denten die staatliche Politik dominiert, läßt sich nicht zuletzt daran ablesen, daß die Armee, die im Laufe der neunziger Jahre zunehmend entmachtet wurde, neuerdings wieder aufgerüstet wird, vor allem durch Waffen und Kriegsgerät aus der Ukraine, darunter auch ein modernes Radar-Überwachungssystem. Im Jahr 2002 wurden 163, im Jahr darauf 173 Millionen US-Dollar, das heißt rund 4 Prozent des angenommenen BIP⁷ für die Verteidigung ausgegeben. Auch Washington und die NATO beteiligen sich durch Ausbildungs- und Trainingsangebote, die die Demokratisierung des Militärwesens zum Ziel haben, an der Modernisierung der turkmenischen Streitkräfte. Warum Nijazov neuerdings so großes Interesse daran zeigt, die »Kampfbereitschaft der nationalen Armee zu stärken«, ⁸ ist unklar; es darf aber angenommen werden, daß die wachsende westliche Kritik an seiner Politik dabei eine nicht unbedeutende Rolle spielt.⁹

2. Wohlfahrt

Die zweite Säule von Nijazovs Macht ist der Rohstoffreichtum des Landes. Einkünfte aus dem Export von Öl und Gas machen 80 Prozent des Staatsbudgets aus. Der Löwenanteil der Exporterlöse kommt allerdings nicht dem Budget zugute, sondern fließt in den »Reservefonds für Devisen«, der über 2 Milliarden US-Dollar umfaßt und direkt dem Präsidenten untersteht.¹⁰ Aus diesem Fonds finanziert Nijazov vor allem seinen Persönlichkeitskult, die Prestigebauten der Hauptstadt Aschgabad und die zahlreichen Nijazov-Denkmäler, die die Städte des Landes zieren. Darüber hinaus werden erhebliche Summen in diverse kostspielige, aber wirtschaftlich wenig rentable Infrastrukturprojekte investiert, wie zum Beispiel einen Komplex von Luxushotels am Rande der Hauptstadt, der in Ermangelung von Gästen weitgehend leer steht, oder auch einen Vergnügungspark im Stile Disneylands. Zu diesem Zweck wird derzeit ein Wohnviertel abgerissen, dessen Bewohner – rund 800 Haushalte sind betroffen – keinerlei Entschädigung erhalten und schlichtweg obdachlos werden.¹¹

⁷ Nach Angaben von Beobachtern vor Ort, die hier nicht genannt werden können. Über die tatsächliche Höhe des BIP liegen allerdings keine verlässlichen Angaben vor; vgl. <www.worldbank.org/data/countrydata/aag/tkm_aag.pdf>.

⁸ Open Society Institute (OSI) – *Turkmenistan Project*, Weekly News Brief on Turkmenistan, 23.–29.1.2004, <www.eurasianet.org/turkmenistan/project/index.php?page=wnb/wnb040123&lang=eng#2a>; vgl. auch *Deutsche Welle – DW-World.de*, »Raketen für die Diktatur des Turkmenbaschi«, 17.11.2003, <www.dw-world.de/german/0,3367,2989_A_1035665_1_A,00.html>.

⁹ Vgl. Mariam Durdyeva, *Turkmenbashi Rattles Sabre*, in: *Institute for War & Peace Reporting (IWPR)*, Reporting Central Asia, Nr. 256, 12.1.2004, <www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca_200401_256_1_eng.txt>.

¹⁰ Vgl. *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*, Strategy for Turkmenistan, 10.7.2002, <www.ebrd.org/about/strategy/country/turk/turkmeni.pdf>.

¹¹ Vgl. Ovez Bairamov/Murad Novruzov, *People Cleared to Smarten up Capital*, in: *IWPR*, Reporting Central Asia [wie Fn. 9], Nr. 265, 13.2.2004, <www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca_200402_265_2_eng.txt>.

Von allen postkommunistischen Staaten hat Turkmenistan am wenigsten Fortschritte bei ökonomischen Reformen gemacht. Sämtliche Produktionszweige unterstehen nach wie vor staatlicher Kontrolle, und dies ist auch einer der Gründe für die latente Wirtschaftskrise, in der sich Turkmenistan trotz seines Rohstoffreichtums befindet. Daß sich die turkmenische Führung neuerdings um stärkere internationale und bilaterale Kontakte im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen zu bemühen scheint, muß daher als Krisenindikator gewertet werden. Dies gilt auch für die offiziellen Statistiken, die ganz offensichtlich geschönt sind oder überhaupt keine Zahlen nennen, so etwa hinsichtlich des Steueraufkommens und der Außenverschuldung. Die offiziellen BIP-Wachstumsraten von 16 bis 20 Prozent werden von Experten für vollkommen unrealistisch gehalten; sie dürften bestenfalls bei 12 Prozent liegen. Das Nettoeinkommen pro Kopf beträgt offiziell 6.000 US-Dollar, lokale Beobachtern gehen jedoch von nur rund 800 US-Dollar aus.¹² Die gefälschten Statistiken sind ein deutlicher Hinweis darauf, daß die Zentrale nur unzureichende Kontrolle über die nachgeordneten Institutionen ausübt. Dies gilt zumindest für den Agrarsektor, wo die unrealistischen Produktionsziele systematische Datenfälschung provozieren.¹³

Die Versorgung mit Wasser, Gas, und Elektrizität ist zwar kostenlos, aber streng rationiert. Trotz der stark subventionierten Preise für Benzin, Mieten, öffentlichen Nahverkehr und einige Grundnahrungsmittel wächst die Armut, vor allem auf dem Lande. Der Anteil der Bevölkerung, die unter der absoluten Armutsgrenze von 2,15 US-Dollar pro Tag lebt, beträgt zwar nur 7 Prozent, aber rund die Hälfte der Bevölkerung lebt unterhalb des offiziellen Mindesteinkommens (rund 5 US-Dollar).¹⁴ Dramatisch verschlechtert hat sich in den vergangenen Jahren die Lage in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Die Lebenserwartung der Männer ist innerhalb eines Jahrzehnts von 61 auf 57 Jahre, die der Frauen von 68 auf 65 Jahre gesunken und damit am niedrigsten in ganz Zentralasien.¹⁵ Die medizinische Versorgung ist praktisch kollabiert. Bezeichnend hierfür ist eine dramatische Zunahme von Infektionskrankheiten wie Tuberkulose und HIV, das sich vor allem durch Heroinkonsum verbreitet. Nominell kostenlos, ist medizinische Betreuung nur gegen hohe Gebühren zu haben. Im Jahr 2001 verfügte Nijazov die Schließung zahlreicher kleinerer Krankenhäuser; medizinisches Personal wird nun zunehmend durch Rekruten ersetzt, um das staatliche Budget zu schonen.¹⁶ Gleichzeitig soll durch den

¹² Vgl. *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan, London u.a., Januar 2004.

¹³ Vgl. Veniamin Ginzburg/Manuela Troschke, Chaos versus Diktatur: Wirtschaftswachstum und Institutionen in Turkmenistan, in: Osteuropa-Wirtschaft, (2004), im Druck.

¹⁴ *The World Bank*, Turkmenistan Country Brief 2003, unter <www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKMENISTANEXTN/0,,menuPK:300743~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:300736,00.html>.

¹⁵ ICG, Cracks in the Marble [wie Fn. 3], S. 27 (zit. n. U.S. Bureau of Census Figures).

¹⁶ Vgl. Turkmen Troops Double up as Nurses and Bakers, in: *IWPR*, Reporting Central Asia [wie Fn. 9], Nr. 268/1, 25.2.2004 <www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca_200402_268_2_eng.txt>.

verstärkten Einsatz von Wehrpflichtigen für zivile Aufgaben der hohen Jugendarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden.

Das Bildungswesen ist zum Propagandainstrument einer »nationalen Identität« verkommen. Dabei setzt der Führer der Turkmenen auf die Tradition – die er allerdings selbst erfunden hat. Im Jahr 2001, anlässlich der zehnjährigen Unabhängigkeit des Landes, enthüllte Nijazov die neue Staatsbibel der Turkmenen, das *Ruhnama* (»Buch des Geistes«), eine Art Moral- und Sittenkodex auf der Basis Nijazovscher Geschichtsauslegung.¹⁷ Das *Ruhnama*, als dessen Autor der Präsident selbst auftritt, ist mittlerweile die Grundlage jeglicher Bildung und informeller, aber faktisch gültiger Gesetzeskodex geworden. Selbst in den Moscheen liegen Exemplare des Werkes aus, das sich auf die göttliche Inspiration des Verfassers beruft und deshalb für sich in Anspruch nimmt, als »neuer Koran« verehrt zu werden. Fast zeitgleich mit der Publikation des *Ruhnama* wurden die Schulausbildung auf neun und das Universitätsstudium auf zwei Jahre reduziert; die Promotion ist abgeschafft. Angesichts des fehlenden Zugangs zu unabhängigen Informationsquellen – ausländische Medien sind in Turkmenistan so gut wie nicht zugänglich, Websites werden regelmäßig blockiert und selbst die alten sowjetischen Lehrbücher wurden verboten – wird die staatliche Bildungspolitik ebenso verheerende Auswirkungen auf das Humankapital des Landes haben wie die Gesundheitspolitik. Der Human Development Index, in dem Turkmenistan den relativ hohen Rang 87 einnimmt, ist angesichts dessen nur von geringfügiger Aussagekraft, zumal er offensichtlich auf lückenhaften Angaben basiert.¹⁸

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Während die staatliche Wohlfahrtsfunktion immerhin noch in Ansätzen erfüllt wird, sind die Werte im Bereich Legitimität/Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt negativ, was sich auch in den einschlägigen Indizes widerspiegelt.¹⁹ Die entsprechenden Artikel der geltenden Verfassung, die Turkmenistan zu einem demokratischen und säkularen Rechtsstaat erklärt,²⁰ haben keinerlei praktische Bedeutung und werden systematisch verletzt. Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden ebenso negiert wie politische Partizipationsmöglichkeiten; auch die Bewegungsfreiheit ist stark eingeschränkt. Ethnische Minderheiten – rund 9 Prozent der Bevölkerung sind Usbeken, 3,5 Prozent Russen – werden systematisch marginalisiert. Durch einen hochgradig repressiven Apparat wird jeglicher Wider-

¹⁷ Die englische Version ist einsehbar in <www.rukhnama.com/default.htm>. Mittlerweile liegt auch eine deutsche, von Daimler-Chrysler in Auftrag gegebene (!) Übersetzung des Werkes vor, vgl. *Deutsche Welle – DW-World.de*, »Turkmenistan und DaimlerChrysler vereinbaren langfristige Zusammenarbeit«, 10.2.2003, <www.dw-world.de/german/0,3367,2989_A_775844_1_A,00.html>.

¹⁸ Vgl. <www.hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/cty_f_TKM.html>.

¹⁹ Vgl. exemplarisch <www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/turkmenistan.htm>.

²⁰ Die englische Übersetzung der Verfassung ist einsehbar in <www.ecostan.org/laws/turkm/turkmenistancon.html>.

stand niedergehalten. Verhaftungen ohne Haftbefehl sind jederzeit möglich, schwere Verstöße gegen die Menschenrechte, einschließlich Folter und Sippenhaft, an der Tagesordnung. Die wachsende Ablehnung des Regimes durch die Bevölkerung kann sich unter diesen Bedingungen nur in Leistungszurückhaltung und -verweigerung äußern, was beispielsweise bei der Baumwollernte immer wieder zum Ausdruck kommt.²¹

Von einer unabhängigen Justiz kann keine Rede sein, die öffentliche Verwaltung ist, wie auch die *Governance*-Indikatoren der Weltbank bestätigen,²² ineffizient und in hohem Maße korrupt. Wohl um dem entgegenzuwirken, wurde das Justizministerium im Herbst 2003 in ein »Ministerium für Gerechtigkeit« transformiert, dessen untergeordnete Abteilungen dazu verpflichtet wurden, die Anwendung der geltenden Gesetzgebung durch die lokalen Behörden sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch eine »Inventarisierung des gesamten staatlichen und privaten Eigentums« geplant. Darüber hinaus werden die lokalen Verwaltungen nun auch durch einen Vertreter der vom Präsidenten persönlich geleiteten »Staatlichen Kommission für Terrorismusbekämpfung« kontrolliert.²³

Oppositionelle Bewegungen sind in Turkmenistan nicht überlebensfähig. Die Exilopposition, die sich jüngst zu einem pragmatischen Bündnis, der Union der Demokratischen Kräfte Turkmenistans, zusammenschloß, hat nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Dies liegt nicht zuletzt an programmatischen und personellen Differenzen zwischen den Führungsmitgliedern, ehemaligen hohen politischen Beamten, die sich im Lauf der neunziger Jahre aus Turkmenistan oder von Botschafterposten aus abgesetzt haben – ein Indiz dafür, daß Nijazov den Rückhalt der alten Elite, auch seiner ehemals loyalsten Anhänger, weitgehend verloren hat. Einer der Gründe für die regelmäßigen Säuberungen des Verwaltungs- und Sicherheitsapparates ist denn auch die Furcht Nijazovs vor potentiellen Dissidenten, die unter dem Vorwand von Korruptionsvorwürfen entlassen, verhaftet, zu Zwangsarbeit verurteilt oder liquidiert zu werden. Insbesondere seit dem ominösen Attentat auf Nijazov im November 2002 hat sich die innenpolitische Lage zugespitzt.²⁴ Die angebliche Mittäterschaft bei dem Attentat wird nun als Begründung vorgeschoben, um unliebsame Personen festzusetzen – seien es Journalisten und Publizisten oder religiöse Funktionsträger, die sich dem Persönlichkeitskult widersetzen, wie etwa der bisherige Großmufti des Landes, der ansonsten als durchaus staatstreu galt.²⁵

²¹ Vgl. exemplarisch *OSI – Turkmenistan Project*, Weekly News Brief on Turkmenistan, 31.10.–6.11.2003: Cotton Factory in the North of Turkmenistan, <www.eurasianet.org/turkmenistan.project/index.php?page=wnb/wnb031031&lang=eng#2a>.

²² Zugänglich via <www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>.

²³ Vgl. *Deutsche Welle – DW-World.de*, »Präsident Turkmenistans richtet Ministerium für Gerechtigkeit ein«, 3.9.2003, <www.dw-world.de/german/0,3367,2989_A_962014_1_A,00.html>.

²⁴ Vgl. die laufende Berichterstattung des *Open Society Institute* (OSI) in: <www.eurasianet.org/turkmenistan.project/>.

²⁵ *OSI – Turkmenistan Project*, Weekly News Brief on Turkmenistan, 5.–11.3.2004, <www.eurasianet.org/turkmenistan.project/index.php?page=wnb/wnb040305&lang=eng#2a>.

Diese Defizite im Bereich der Legitimität und Rechtsstaatlichkeit wirken nicht nur negativ auf die innere Sicherheit Turkmenistans, sondern unmittelbar auch auf einige zentrale Indikatoren der Wohlfahrtsfunktion zurück. Aufgrund der begrenzten Kapazitäten für die Exploration und den Export von Gas und Öl ist Turkmenistan dringend auf ausländische Investitionen angewiesen. Wegen des unattraktiven Geschäftsklimas, insbesondere der restriktiven Handels- und Finanzpolitik, halten sich die Investoren und internationalen Finanzinstitute allerdings zunehmend zurück.²⁶ So vergibt etwa die Weltbank aufgrund der fehlenden Bereitschaft zu Wirtschafts- und Finanzreformen seit 2002 keine Anleihen mehr und hat ihre Projekte gestrichen.²⁷ Es sind also gerade die Defizite in der Legitimitätsfunktion, nämlich die diktatorische Alleinherrschaft Nijazovs und die von ihm vollzogene Privatisierung sämtlicher Staatsfunktionen, die die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit des Landes unterminieren.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Turkmenistan teilt mit seinen postsowjetischen Nachbarn eine Reihe von *Strukturfaktoren*, die der Konsolidierung von Staatlichkeit im Wege stehen. So sind in allen zentralasiatischen Republiken patrimonial-autoritäre Herrschafts- und Entscheidungsstrukturen, Regionalisierung und politische Instrumentalisierung von Gesetzgebung, Justiz und Sicherheitsorganen ein Erbe der Sowjetzeit. Dies gilt auch für die Abhängigkeit der nationalen Ökonomien vom Rohstoffexport und für das ineffiziente Management der Ressource Wasser, die besonders für die Baumwollexporteure Turkmenistan und Usbekistan von vitaler Bedeutung ist. Diese Faktoren hemmen zwar den Aufbau stabiler staatlicher Strukturen, müssen aber, wie etwa das Beispiel Kasachstan zeigt, nicht zwingend zum Staatsverfall führen: Fragiler Staatlichkeit kann durch entsprechende Reformen durchaus entgegengewirkt werden, und es sind die strategischen Entscheidungen der Eliten, die hier den Ausschlag geben.²⁸ Die politische Führung Turkmenistans indessen hat auf die mit der staatlichen Unabhängigkeit verbundenen Herausforderungen mit einer Politik der Abschottung reagiert und alles daran gesetzt, die bestehenden Strukturen zu konservieren. Diese Strategie, die nur durch die Monopolisierung jeglicher Entscheidungsgewalt und systematische Repression durchsetzbar war, hat sich allerdings als kontraproduktiv erwiesen und die staatliche Erosion vorangetrieben.

²⁶ Die ausländischen Direktinvestitionen, die noch im Jahr 2000 100 Mio. US-Dollar betrugen, sind im ersten Halbjahr 2002 um 25% zurückgegangen. Insgesamt beläuft sich das kumulative FDI in den Hydrokarbonsektor auf nur 1,1 Mrd. US-Dollar. In Kasachstan sind es 14,6 Mrd. US-Dollar, in Aserbajdschan 5 Mrd. US-Dollar. Vgl. *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan [wie Fn. 12].

²⁷ Die EBRD hat zwar das im Jahr 2000 suspendierte KMU-Kreditprogramm 2003 wieder aufgenommen, allerdings um die Hälfte reduziert (15 Mio. US-Dollar statt 32 Mio. US-Dollar). Die Ergebnisse werden mit Skepsis betrachtet; vgl. *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan [wie Fn. 12].

²⁸ Vgl. Andrea Schmitz, Elitenwandel und politische Dynamik in Kasachstan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (S 39/03), S. 6 und passim.

Bestimmende *Prozeßfaktoren* waren (und sind) dabei der Isolationismus (1), die latente Wirtschaftskrise (2), das problematische Wassermanagement (3) und nicht zuletzt ein forciertes Nation-building um den Preis ethnischer Diskriminierung (4). Diese Faktoren können, in Kombination mit möglichen, zum Teil auch zu erwartenden Ereignissen (*Auslösefaktoren*) unmittelbar zum staatlichen Kollaps führen. Zu diesen zählt insbesondere ein Machtwechsel (5), der lediglich eine Frage der Zeit und insofern unvermeidlich ist.

1. Isolationismus

Die außenpolitische Doktrin der Neutralität dient der turkmenischen Führung als Vorwand für eine Politik der Isolation, die nur dann durchbrochen wird, wenn sich Nijazov von bilateralen Kontakten profitable Geschäftsabschlüsse verspricht. Die Bevölkerung wird systematisch von der Außenwelt abgeschottet. Die Einfuhr ausländischer Presseerzeugnisse ist verboten, ausländische TV-Sender erhalten keine Lizenz oder werden zensiert; nur Radio Liberty und ein russischer Radiosender können empfangen werden. Auch Internet-Websites werden regelmäßig blockiert; seit 2000 dürfen Internet-Dienstleistungen nur noch durch den staatlichen Provider Türkmentelekom angeboten werden. Die lokalen Medien sind gleichgeschaltet.²⁹ Gleichzeitig wird die Bevölkerung einer aggressiven Turkmenisierungspolitik ausgesetzt, die sich in der Verdrängung der russischen Sprache aus den Lehrplänen, der Einführung des Pflichtfaches *Ruhnama* an Schulen, Hochschulen und in den Betrieben sowie in der Schließung nicht-turkmenischer kultureller Einrichtungen wie etwa des russischen Theaters und Opernhauses manifestiert. Dieser Isolationismus zieht unweigerlich kulturellen Rückschritt, sinkendes Bildungsniveau und Deprofessionalisierung nach sich, mit der Konsequenz, daß dem Land die Kapazitäten für ein effizientes Staatsmanagement zunehmend verlorengehen. Darüber hinaus schürt die umfassende Ent-Bildung, die mit *bad governance* und politischer Repression einhergeht, den Unmut der Bevölkerung, der sich bereits in der Vergangenheit mehrfach in spontanen Protestaktionen entladen hat.

2. Latente Wirtschaftskrise

Bereits jetzt steht die turkmenische Wirtschaft unter starkem Druck. Grund dafür sind die Abhängigkeit vom Rohstoffexport bei gleichzeitig begrenzten Exportmöglichkeiten für Erdgas, die kommandowirtschaftlichen Strukturen, die kein nennenswertes privates Unternehmertum erlauben, und die generelle Ineffizienz des ökonomischen Managements. Trotz relativ hoher Wachstumsraten sinkt der Lebensstandard kontinuierlich.³⁰ Ein Indiz für die Krise ist nicht zuletzt der Umstand, daß der Staat seine

²⁹ Vgl. Charles Graybow, Turkmenistan, in: *Freedom House* (Hg.), *Nations in Transit* 2003, S. 598, <www.freedomhouse.org/research/nitransit/2003/turkmenistan2003.pdf>.

³⁰ Informationen von Beobachtern vor Ort; vgl. auch ICG, *Cracks in the Marble* [wie Fn. 3], S. 19.

Angestellten offenbar nicht mehr bezahlen kann. Dies macht sich derzeit vor allem im öffentlichen Gesundheitswesen bemerkbar (siehe oben »Wohlfahrt«). Aber auch andere öffentliche Aufgaben wie etwa Straßenreinigung werden zunehmend durch Zwangsarbeit erfüllt. Besonders angespannt ist die Lage auf dem Agrarsektor, was im Rückgang der Baumwoll- und Getreideerträge in den vergangenen Jahren und in Zwangsmaßnahmen beim Ernteeinsatz zum Ausdruck kommt. Aufgrund schwerer Dürren in der gesamten Region ist es in den vergangenen Jahren wiederholt zu Brotknappheit gekommen. Während allerdings Afghanistan, Iran und Usbekistan die UN um humanitäre Hilfe baten, gab Turkmenistan an, Rekordernten eingefahren zu haben.³¹ Das Mißverhältnis von offiziellen Verlautbarungen und der Alltagserfahrung ist einer der Hauptgründe für die sich anstauende Unzufriedenheit, die sich im Falle einer rapiden Verschlechterung der Wirtschaftslage – etwa aufgrund eines Preisverfalls auf dem Hydrokarbonsektor – in sozialen Unruhen entladen könnte.

3. Konfliktträchtiges Wassermanagement

Eine der Ursachen für die Krise auf dem Landwirtschaftssektor ist die ökologische Degradierung, die die gesamte Region betrifft. Wie in den Nachbarrepubliken so haben auch in Turkmenistan seit Jahren unzureichende Investitionen in die Bewässerungssysteme und deren mangelhafte Wartung dazu geführt, daß sich die Irrigationssysteme und Drainagenetze in desolatem Zustand befinden. Die Folgen sind steigende Grundwasserspiegel, Verschlammung und Versalzung – also eine allgemeine Verschlechterung der Bodenqualität. Sie ist in Turkmenistan besonders akut: Rund 96 Prozent des bewässerten Ackerlandes sind von Versalzung betroffen, in der Gesamtregion sind es nur 48 Prozent.³²

Wassermangel und Fragen des Wassermanagements sind denn auch die Hauptursache für wiederkehrende Spannungen zwischen den einzelnen Staaten der Region. Insbesondere zwischen Turkmenistan und Usbekistan aber zeichnet sich in dieser Frage ein ernsthafter Konflikt ab. Turkmenistan ist derzeit im Begriff, einen 3500 Quadratkilometer großen künstlichen See in der Wüste Karakum zu bauen. Die Bauarbeiten laufen seit drei Jahren auf Hochtouren; zwischen 2010 und 2020 soll der »See des Goldenen Zeitalters« seine endgültige Ausdehnung erreichen. Mit diesem auf 4,5 Milliarden US-Dollar geschätzten Projekt soll nach offiziellen Angaben Schwemmland entwässert und für den Ackerbau gewonnen werden; Gerüchten zufolge soll der See als Kühlanlage für ein geplantes Kernkraftwerk dienen. Wie dem auch sei – die ökologischen Folgen des Vorhabens werden als verheerend eingeschätzt. Vermutlich wird der See rasch austrocknen und versalzen – sofern nicht Wasser aus dem Unterlauf des Amu Darja zugeführt wird, wie Usbekistan mit einiger Berechtigung befürcht-

³¹ Vgl. Pannier, Turkmenistan [wie Fn. 4], S. 389.

³² Vgl. *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan [wie Fn. 12], S. 28f, sowie *International Crisis Group (ICG)*, Central Asia: Water and Conflict, Osh/Brüssel, 30.5.2002 (ICG Asia Report No. 34).

tet.³³ Der Amu Darja ist eine der Lebensadern Zentralasiens und nicht nur für die Landwirtschaft Turkmenistans, sondern auch Usbekistans von elementarer Bedeutung. Die zusätzliche Wasserentnahme – bereits jetzt hält sich Turkmenistan usbekischen Angaben zufolge nicht an die vereinbarten Quoten – könnte die Baumwollproduktion in Usbekistan, einem der weltweit größten Baumwollexporteure, stark beeinträchtigen. Usbekistan hat bereits in der Vergangenheit mehrfach demonstriert, daß es gewillt ist, seine Wasserreserven auch mit militärischen Mitteln zu verteidigen. Darüber hinaus hat das geplante Projekt auch eine ethnische Dimension: Rund eine Million Usbeken aus der turkmenischen Grenzprovinz Daschowuz sollen in die Wüste Karakum umgesiedelt werden, sobald der See in Betrieb genommen wird. Der ungebrochene Fortgang der Bauarbeiten dürfte die bereits jetzt gespannten Beziehungen zwischen beiden Ländern weiter verschlechtern. Schon jetzt hat Turkmenistan damit begonnen, seine Grenzposten zu verdoppeln; Hintergrund scheint die zunehmende Unzufriedenheit der usbekischen Bevölkerung mit Nijazovs Politik zu sein.³⁴ Es ist durchaus nicht ausgeschlossen, daß das konfliktträchtige Wassermanagement der turkmenischen Führung und die Diskriminierung der usbekischen Minderheit in Turkmenistan (siehe unten) eine militärische Intervention Usbekistans nach sich ziehen. Dies aber würde den staatlichen Zerfall in Turkmenistan weiter beschleunigen, möglicherweise auch unmittelbar zum staatlichen Kollaps führen.

4. Ethnische Diskriminierung

Die Konstruktion einer »nationalen Identität«, wie sie im *Ruhnama* exemplarisch zum Ausdruck kommt, kann kaum darüber hinwegtäuschen, daß die traditionellen tribalen Identitäten der Turkmenen nach wie vor wirksame Mechanismen von Inklusion und Exklusion darstellen. Besonders in Konfliktsituationen sind sie offenbar leicht zu mobilisieren. So soll es in den Militärbaracken regelmäßig zu Gewalttätigkeiten zwischen Rekruten verschiedener Stämme kommen. Die staatliche Personalpolitik scheint, trotz anderslautender offizieller Bekundungen, ebenfalls tribalen Kriterien zu folgen. Vor allem bei der Besetzung von Schlüsselpositionen soll Nijazov die Tekke, einen der sieben großen turkmenischen Stämme, dem er selbst angehört, systematisch bevorzugen. Dies wiederum erregt Ressentiments unter den Angehörigen der anderen Stämme, besonders unter den Jomud an der rohstoffreichen Kaspi-Küste und schürt latente regionalistische Bestrebungen.³⁵

³³ Vgl. ICG, Central Asia: Water and Conflict [wie Fn. 32], S. 24f.

³⁴ OSI – Turkmenistan Project, Weekly News Brief [wie Fn. 25].

³⁵ Vgl. ICG, Cracks in the Marble [wie Fn. 3], S. 21f; Bess Brown, Governance in Central Asia: The Case of Turkmenistan, in: Helsinki Monitor, 14 (2003) 3 (Special Issue: Central Asia: Aspects of Security and Stability), S. 206–217 (208).

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Turkmenistan

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ sowjetisches Erbe: Rentierstaatlichkeit und Autoritarismus ▶ wirtschaftliche Abhängigkeit von Nachbarstaaten (Rußland, Ukraine, Iran) ▶ schwache Staaten im Umfeld (Usbekistan, Afghanistan) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Isolationismus ▶ ökologische Degradierung, Wassermangel und konfliktträchtiges Wassermanagement 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rapider Preisverfall bei Rohstoffen ▶ anhaltende Dürre ▶ Militärische Intervention Usbekistans wegen umstrittener Wasserreserven
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ressourcenknappheit ▶ ungleiche Verteilung von Ressourcen ▶ autokratische Entscheidungsstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ latente Wirtschaftskrise: sinkender Lebensstandard, Kollaps von Bildungs- und Gesundheitswesen ▶ <i>bad governance</i> und politische Repression: wachsende Unzufriedenheit ▶ Diskriminierung ethnischer Minoritäten (mögliche Rückwirkung auf regionale Ebene) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Machtvakuum durch Machtwechsel, Putsch, Attentat ▶ künstlicher See in Wüste Karakum: Spannungen mit Usbekistan ▶ rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, Wirtschaftskrise
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ tribale Rivalitäten 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zwangsarbeit, schwere Menschenrechtsverletzungen: steigendes Unzufriedenheitspotential 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ soziale Unruhen (in Kombination mit Auslösefaktoren auf regionaler und nationaler Ebene)

Insbesondere aber die ethnischen Minderheiten der Usbeken und Russen sind von der aggressiven Turkmenisierungspolitik betroffen.³⁶ Aufsehen erregt hat vor allem die einseitige Aufkündigung des Abkommens mit Rußland über die doppelte Staatsbürgerschaft für ethnische Russen im Frühjahr 2003, die zu einem Exodus der russischen Gemeinde geführt hat. Ebenso wie die Russen sind auch die Usbeken mit der Verdrängung ihrer Sprache und Kultur aus dem öffentlichen Leben konfrontiert, zunehmend auch mit Diskriminierung am Arbeitsplatz und politisch motivierter Verfolgung. Dies liegt nicht zuletzt an den gespannten Beziehungen mit Usbekistan, die unter anderem darin ihren Ausdruck finden, daß die in Turkmenistan lebenden Usbeken als potentielle Separatisten wahrgenommen werden und zwischen den beiden Staaten im Jahr 1999 die Visapflicht eingeführt wurde. In der Tat bestehen zwischen der überwiegend von Usbeken bewohnten und unmittelbar an Usbekistan grenzenden Provinz

³⁶ Vgl. ICG, *Cracks in the Marble* [wie Fn. 3], S. 22–24, sowie die laufende Berichterstattung des *Open Society Institute* [wie Fn. 24].

Daschowuz und der usbekischen Provinz Chorezm traditionell enge Beziehungen, da beide Provinzen bis 1924 dem Chanat von Chiva angehörten. So befinden sich zum Beispiel die Grabstätten von Turkmenen und Usbeken vielfach auf der jeweils anderen Seite der Grenze; selbst für den Besuch von Gräbern und Pilgerstätten ist nunmehr aber ein kostenpflichtiges Visum erforderlich, was den kleinen Grenzverkehr stark beeinträchtigt. Besonders seit November 2002 haben sich die bilateralen Beziehungen verschlechtert, da die turkmenische Führung Usbekistan vorwirft, in das geplante Attentat auf Nijazov verwickelt gewesen zu sein. Seitdem wurden in der Provinz Daschowuz die geistlichen Oberhäupter einzelner Distrikte sowie Vorsteher von Moscheen und Pilgerstätten durch Turkmenen ersetzt. Der bisherige Großmufti des Landes, ein Usbeke, wurde wegen angeblicher Mittäterschaft bei dem Anschlagversuch zu 22 Jahren Gefängnis verurteilt und als Heroinkonsument verunglimpft.³⁷

Insgesamt bietet die Ethnopolitik der turkmenischen Führung der Bevölkerung keinen Anlaß, staatlichen Institutionen Vertrauen entgegenzubringen. Statt dessen verläßt man sich zunehmend auf substaatliche informelle Netzwerke, was allerdings die staatlichen Institutionen weiter schwächt.

5. Machtwechsel

Vor einigen Monaten hat Nijazov bekanntgegeben, bei den Präsidentschaftswahlen 2007 nicht mehr antreten und ab 2010 keine hohen politischen Ämter mehr bekleiden zu wollen. Als möglichen Nachfolger für das Amt des Präsidenten hat Nijazov einen Provinzgouverneur ins Gespräch gebracht. Den Vorsitz im Volksrat (2503 Delegierte), der das Parlament als oberstes gesetzgebendes Organ abgelöst hat und gegenwärtig von Nijazov selbst geleitet wird, soll ab 2010 der derzeitige Leiter der Präsidentialverwaltung übernehmen.³⁸ Gleichzeitig wurde die Verfassung dahingehend geändert, daß über die Nachfolge des Präsidenten nicht mehr in allgemeinen Wahlen, sondern durch den Volksrat entschieden werden soll.³⁹ Damit will Nijazov offenbar sein Machtmonopol vom Präsidentenamt unabhängig machen, wobei er davon auszugehen scheint, daß sich in zukünftigen Präsidentschaftswahlen seine Gefolgsleute im Volksrat durchsetzen werden.

Trotz dieser Vorkehrungen ist es aber höchst ungewiß, ob ein Machtwechsel friedlich ablaufen würde. Dies würde voraussetzen, daß die politische Elite geschlossen hinter Nijazov (bzw. seinen Statthaltern) steht – und gerade damit ist nicht zu rechnen. Die Zweifel richten sich in erster Linie auf die bewaffneten Einheiten, das heißt den Sicherheitsapparat, denn Präsidentengarde, Geheimdienst und Armee stehen in einem Konkurrenzverhältnis.⁴⁰ Der Antagonismus zwischen diesen Organen könnte insbesondere dann eine fatale Dynamik entfalten, wenn es zu einem

³⁷ Vgl. *OSI – Turkmenistan Project*, Weekly News Brief [wie Fn. 25].

³⁸ Nach Informationen von Beobachtern vor Ort.

³⁹ Vgl. *Brown*, Governance in Central Asia [wie Fn. 35], S. 213.

⁴⁰ Vgl. oben, Abschnitt »Sicherheit«, sowie *ICG*, Cracks in the Marble [wie Fn. 3], S. 8–11.

unvorhergesehenen Machtwechsel kommt, etwa durch ein plötzliches Ableben des herz- und nierenkranken Staatschefs oder durch einen Palastcoup. In einem solchen Fall würde ein destabilisierendes Machtvakuum entstehen, das unmittelbar zum Staatszerfall führen könnte.

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Die Möglichkeiten externer Intervention sind unter den gegebenen Bedingungen extrem begrenzt. Maßnahmen zur Stabilisierung und Reform staatlicher Institutionen sind bisher kaum möglich gewesen, entsprechende Aktivitäten haben nichts erbracht. Die großen internationalen Finanzinstitute (Weltbank, IWF, teilweise auch die EBRD) haben sich denn auch zunehmend aus Turkmenistan zurückgezogen. Die Weltbank vergibt seit 2003 keine Kredite mehr, da sich die turkmenische Führung weigert, ihre Außenschulden offenzulegen. Darüber hinaus seien nicht einmal Minimalstandards beim Management der öffentlichen Ressourcen erfüllt; bisherige Initiativen und Projekte – die Implementierung eines neuen Steuerkodex, Hilfe zur Reform des Energie- und Landwirtschaftssektors sowie des Wassermanagements – seien ohne Resultat geblieben.⁴¹ Aufgrund der fehlenden Bereitschaft der turkmenischen Führung, sich für Reformen zu engagieren oder wenigstens in einen Dialog einzutreten, beabsichtigt die Weltbank, zukünftig verstärkt mit NGOs zusammenzuarbeiten, ein schwaches Substitut und wohl kaum ein geeignetes Instrument, um dem Verfall staatlicher Strukturen entgegenzuwirken, zumal die Kooperation mit NGOs angesichts der staatlichen Kontrolle, der sie ausgesetzt sind (und die sich aufgrund des neuen Gesetzes noch verschärfen dürfte)⁴² nur eingeschränkt möglich ist.

Fraglich, wenn nicht sogar kontraproduktiv ist auch der Effekt von punktuellen Maßnahmen wie etwa den NATO-Seminaren im Rahmen des PfP-Programms oder den Trainingsseminaren zur Professionalisierung der Grenz- und Zollbehörden, die die OSZE anbietet.⁴³ Wenn es zutrifft, daß der Drogenhandel in Turkmenistan staatlich gelenkt ist (vgl. oben, Abschnitt »Sicherheit«), dann wird auch eine verbesserte Überwachung der Grenzen nur sehr partielle Ergebnisse zeitigen. Solche Trainingsseminare konnten bisher nur selten und in unregelmäßigen Abständen stattfinden, was nicht darauf hindeutet, daß der turkmenischen Seite an Veranstaltungen dieser Art sonderlich gelegen ist. Bestenfalls kann von einem selektiven Interesse ausgegangen werden, wobei die Agenda des »Partners« alles andere als transparent ist. Eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von Maßnahmen zur Reform der staatlichen Institutionen wäre *local ownership*, und die ist in Turkmenistan ganz offensichtlich nicht zu gewinnen.

Betrachtet man nämlich die Entwicklung seit Mitte der neunziger Jahre, so zeigt sich, daß Dialogangebote und diplomatischer Druck über Lippenbekenntnisse hinaus nicht das geringste erbracht haben. Auch Monitoring

⁴¹ Vgl. *The World Bank*, Turkmenistan Country Brief 2003 [wie Fn. 14].

⁴² Vgl. *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan [wie Fn. 12], S. 12f.

⁴³ Vgl. <www.osce.org/news/show_news.php?id=3907> (5.3.2004).

und Kontrolle sind in Turkmenistan nur bedingt möglich. Die wenigen internationalen Organisationen, die in Turkmenistan vertreten sind, wie die OSZE, können dort nur sehr begrenzt operieren und ihr Einfluß ist minimal. Ausländischen Journalisten wird die Einreise verweigert; die lokalen Korrespondenten ausländischer Medien sind regelmäßig Repressalien ausgesetzt. Selbst das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat bisher keinen Zugang zu jenen Häftlingen erhalten, die infolge des Attentatsversuchs verurteilt wurden. Die turkmenische Führung ist offenbar nur dann zu Zugeständnissen bereit, wenn Sanktionen drohen.

Davon zeugen die jüngsten Entwicklungen, die auf den ersten Blick Anlaß zur Hoffnung geben: Im März 2004 verfügte Nijazov per Erlaß, die Ausreisevorschriften für turkmenische Staatsbürger zu erleichtern. Zwar war die von Menschenrechtsorganisationen heftig kritisierte Genehmigungspflicht für Auslandsreisen bereits im Januar abgeschafft worden, de facto aber wurden mißliebige Personen weiterhin daran gehindert, das Land zu verlassen. Zeitgleich mit dem Dekret über die Verbesserung der Ausreisebestimmungen ordnete Nijazov an, die Bedingungen für die Gründung religiöser Gemeinschaften zu erleichtern. Die bisherige Bestimmung, der gemäß eine Religionsgemeinschaft in einem Verwaltungsbezirk mindestens 500 Mitglieder nachweisen mußte, um offiziell zugelassen zu werden, hatte zur Folge, daß in Turkmenistan bisher nur sunnitische Muslime und russisch-orthodoxe Christen ihren Glauben legal praktizieren konnten. Politischen Beobachtern zufolge sind die beiden Dekrete eine präventive Maßnahme gegen drohende Sanktionen durch die USA: Zum einen sieht der Jackson-Vanik-Zusatz im US-Handelsgesetz vor, Staaten, die die Bewegungsfreiheit ihrer Bürger einschränken, mit Sanktionen zu belegen, zum anderen ist das U.S. State Department von Menschenrechtsorganisationen wiederholt aufgefordert worden, Turkmenistan aufgrund der fehlenden Religionsfreiheit in die Liste der »countries of particular concern« aufzunehmen, was ebenfalls Sanktionen nach sich ziehen kann. Beide Dekrete wurden denn auch unmittelbar nach einem Besuch des Deputy Assistant Secretary of State in Turkmenistan herausgegeben, nur wenige Tage vor der 60. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission, bei der die Lage in Turkmenistan erneut erörtert wurde (siehe unten). Landeskenner werfen Nijazov daher »Augenwischerei« vor und bezweifeln, daß die Dekrete Anwendung finden werden, zumal sie den geltenden Gesetzen widersprechen, was den Behörden reichlich Auslegungsspielraum bietet.⁴⁴

Für den Fall, daß die turkmenische Seite ihre Absichtserklärungen nicht in die Tat umsetzt, müßte man notfalls die angedrohten Sanktionen auch verhängen. Dies würde allerdings eine konsistente Haltung der internationalen Gemeinschaft erfordern, die sich darin ausdrücken müßte, daß jene Wirtschafts- und Handelsprojekte, an denen die turkmenische Seite besonders interessiert ist,⁴⁵ konsequent konditionalisiert werden. Angesichts des offenkundigen Primats der Wirtschaft über die Politik ist dies aller-

⁴⁴ Vgl. OSI – Turkmenistan Project, Weekly News Brief on Turkmenistan, 12.–18.3.2004 <www.eurasianet.org/turkmenistan.project/index.php?page=wnb/wnb040312&lang=eng>.

⁴⁵ Vgl. dazu *The Economist Intelligence Unit*, Country Report: Turkmenistan [wie Fn. 12].

dings unrealistisch. Insbesondere die internationale *business community* muß sich den Vorwurf gefallen lassen, in erheblichem Maße zum Status quo in Turkmenistan beizutragen und den staatlichen Verfall – teils aus Ignoranz, teils aus ökonomischem Kalkül – billigend in Kauf zu nehmen. In dem Bestreben, von den Möglichkeiten des turkmenischen Marktes zu profitieren, hat das internationale Business den Aufbau der Diktatur des Turkmenbaschi kräftig unterstützt. Mehr noch, wirtschaftliche Interessen haben bis dato auch verhindert, daß alle diplomatischen Mittel ausgeschöpft werden. So sind die diplomatischen Vertretungen von ihren Regierungen gehalten, allzu kritische Äußerungen zu vermeiden, um die Investitionschancen der eigenen Wirtschaft nicht zu gefährden.⁴⁶

Ein naheliegendes Mittel, Nijazov in die Schranken zu weisen, bestünde darin, daß sich die UN-Vollversammlung die Resolution der UN-Menschenrechtskommission vom April 2003 zur Lage der Menschenrechte in Turkmenistan zu eigen macht und den darin enthaltenen Forderungen, denen Turkmenistan bis heute nicht nachgekommen ist,⁴⁷ Nachdruck verleiht. Gleichzeitig müßte in einer solchen Resolution darauf hingewiesen werden, daß die Anerkennung der dauernden Neutralität Turkmenistans durch die UN-Vollversammlung im Jahr 1995 selbstverständlich nicht von der Einhaltung der in der UN-Charta enthaltenen Verpflichtungen entbunden ist, zu denen auch die Achtung der Menschenrechte zählt. Gegebenenfalls müßte eine solche Resolution die Anerkennung der dauernden Neutralität Turkmenistans widerrufen. Die symbolische Wirkung eines solchen Schritts wäre nicht zu unterschätzen: Die UN-Resolution von 1995 war ein Novum und ein rein deklaratorischer Akt – an dem Nijazov aber offenbar sehr gelegen war. Eine förmliche Anerkennung der Neutralität eines Staates durch die UN-Generalversammlung ist nach dem Völkerrecht nicht notwendig.⁴⁸ Die Resolution von 1995 hatte demnach ausschließlich politische Hintergründe. Da der Neutralitätsstatus seines Landes Nijazov als Rechtfertigung für die konsequente Mißachtung der Menschen- und Bürgerrechte dient, wäre er mit der Widerrufung der Anerkennung dieses Status durch die UN immerhin seines zentralen Arguments im Umgang mit westlicher Kritik beraubt.

Daß sich der staatliche Verfall in Turkmenistan durch symbolische Sanktionen aufhalten läßt, ist fraglich. Solange aber westliche Staaten nicht davon Abstand nehmen, Nijazov um der eigenen »nationalen Interessen« willen zu umarmen, kann nicht ernstlich erwartet werden, daß dieser einen wenn auch noch so zögerlichen Reformkurs einschlägt.

⁴⁶ Vgl. Brown, *Governance in Central Asia* [wie Fn. 35], S. 214f.

⁴⁷ Die Resolution 2003/11 ist einsehbar in <[www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2003.11.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2003.11.En?Opendocument)>. Bei der 60. Sitzung im April 2004 wurde erneut eine Resolution verabschiedet (Dokument-Nr. E/CN.4/2004/118, zugänglich über <www.unhchr.ch/pdf/chr60/118AV.pdf>).

⁴⁸ Vgl. Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 1999, S. 64–66.

Venezuela: Staatszerfall in einem polarisierten Land

Susanne Gratius

I. Einleitung: Venezuela im regionalen Kontext

In Lateinamerika spielt Venezuela seit jeher eine Sonderrolle. Als karibischer und andiner Staat, der sich zur Hälfte von den Einnahmen aus dem Erdölsektor finanziert, hat Venezuela eine eigene Identität in der Region. Zwar ist das Land mit seinen 25 Millionen Einwohnern keine Regionalmacht, dafür aber einer der wichtigsten Erdölstaaten der Welt und somit von strategischer Bedeutung. Der durch die politische Zweiteilung des Landes bedingte Staatszerfall in Venezuela stellt insofern ein über Lateinamerika hinausgehendes Sicherheitsrisiko dar. Allein die USA beziehen etwa 15 Prozent ihrer Ölimporte aus Venezuela, und unlängst spielte das Land wegen der von Chávez betriebenen Politik der Preismaximierung eine zentrale Rolle innerhalb der OPEC.¹ Eine weitere Besonderheit im Land der *telenovelas* und der »Miss Universum« ist die starke Emotionalisierung der Politik, die unter der Präsidentschaft des Populisten Hugo Chávez nahezu groteske Züge annimmt und das ganze Land paralyisiert.

Als damals drittgrößter Erdölexporteur der Welt gehörte Venezuela bis Anfang der achtziger Jahre zu den wirtschaftlich reichsten und politisch stabilsten Ländern der Region. Lange Zeit war Venezuela eine Insel der Demokratie, umgeben von Militärdiktaturen. Vor dem Amtsantritt von Präsident Hugo Chávez galt das Land als Modell für Stabilität: Auf der Grundlage eines Elitenpakts, des sogenannten »Punto Fijo«, und eines konsensuellen Machtwechsels zwischen zwei Parteien, der konservativen Copei und der sozialdemokratischen Acción Democrática (AD), genoss Venezuela vierzig Jahre lang (1958–1998) die Vorzüge der repräsentativen Demokratie und staatlich garantierten, relativen Wohlstand.² Finanziert wurde das »Modell Venezuela« durch die Einnahmen aus dem Erdölsektor.

Doch die Lage hat sich dramatisch verändert. Der einst mächtige Staatsapparat zerfällt. Heute kann der Staat weder öffentliche Sicherheit garantieren noch ein Mindestmaß an sozialer Integration und demokratischer Rechtsstaatlichkeit gewährleisten. Das Land ist politisch und sozial polarisiert. Konflikte zwischen Regierung und Opposition werden zunehmend gewaltsam ausgetragen, die traditionellen demokratischen Institutionen haben an Glaubwürdigkeit und Rückhalt verloren, Korruption, Klientelismus und der Rückgang der Erdöleinnahmen haben das Land in eine tiefe wirtschaftliche Strukturkrise manövriert. Die reiche Elite hat das

¹ Im Jahr 2000 fand der OPEC-Gipfel in Caracas statt, und Venezuela stellte den Generalsekretär der Organisation.

² Der »Punto Fijo« von 1958 etablierte einen demokratischen Grundkonsens zwischen den politischen Parteien, der Armee, den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden sowie der Katholischen Kirche.

Land verlassen und ihr Kapital ins Ausland geschafft; laut nationalen Umfragen wollen 45 Prozent der Venezolaner auswandern.

Venezuela ist umgeben von instabilen Nationen, in denen der Staat kaum noch funktioniert. Die fünf Mitgliedsstaaten der 1969 gegründeten Andengemeinschaft, Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela, gelten als der größte Krisenherd Lateinamerikas.³ Dafür sprechen nicht nur die anhaltenden gewaltsamen Auseinandersetzungen im politisch gespaltenen Venezuela, sondern auch die zahlreichen Regierungskrisen in Bolivien, Ecuador und Peru sowie der Jahrzehnte andauernde Bürgerkrieg in Kolumbien.

Innerhalb der Subregion lassen sich zwei Ländergruppen unterscheiden: zum einen die zentralen Andenländer Bolivien, Ecuador und Peru mit einem hohen indigenen Bevölkerungsanteil und weitverbreiteter Armut, zum anderen die beiden Schwellenländer Kolumbien und Venezuela, die größten und reichsten Länder der Anden und lange Zeit demokratische Sonderfälle in Lateinamerika. Der Zerfall der demokratischen Institutionen in Venezuela und der versagende Staat Kolumbien bilden eine höchst explosive Mischung: In beiden Ländern entstehen staatsfreie Räume, die von kriminellen Netzwerken und politischen Gewaltakteuren genutzt werden. Deren grenzüberschreitende Aktivitäten stellen auch für andere Länder eine Sicherheitsbedrohung dar.

Die Andenregion ist von fünf gravierenden Strukturproblemen gekennzeichnet:

- ▶ Die Neigung zu populistischen Führern und Fassadendemokratien: In Bolivien regierte von 1997 bis 2001 der Ex-Diktator Hugo Bánzer, in Ecuador und Venezuela sind ehemalige Militärs an der Macht und Peru wurde zehn Jahre lang von dem korrupten Populisten Alberto Fujimori beherrscht.
- ▶ Drogenhandel und -produktion: Kolumbien ist der weltweit größte Kokainproduzent, in Bolivien und Peru werden Kokapflanzen angebaut und weiterverarbeitet, Ecuador und Venezuela sind wichtige Transitländer für den Weiterverkauf der Drogen. In allen fünf Andenländern sind parallele mafiöse Strukturen entstanden, die eine Eigendynamik entwickelt haben und den Staatsapparat unterwandern. Zudem sind die Einnahmen aus dem Drogengeschäft ein zentraler Wirtschaftsfaktor für Bolivien, Peru und Kolumbien.
- ▶ Ein hohes Maß an Gewalt: Die Region ist durch eine große Zahl unterschiedlicher Gewaltakteure gekennzeichnet. In den Andenländern agieren Guerillagruppen, Paramilitärs, die Drogenmafia und andere kriminelle Netzwerke. Neben einer bedeutenden Entführungsindustrie werden vor allem in Kolumbien und Venezuela politische Konflikte zunehmend gewaltsam ausgetragen.
- ▶ Armut: Selbst in den potentiell reichen Staaten Kolumbien und Vene-

³ Siehe Sabine Kurtenbach, Die Andenländer als neuer Krisenherd. Eine sicherheitspolitische Herausforderung für Lateinamerika, in: Klaus Bodemer/Susanne Grätius (Hg.), Lateinamerika im internationalen System: Zwischen Regionalismus und Globalisierung, Opladen 2003, S. 301–324.

zuela gelten über 50 Prozent der Bevölkerung als arm, und die Einkommenskonzentration hat in den letzten Jahren zugenommen. Das ärmste Land Lateinamerikas und der Hauptempfänger deutscher Entwicklungshilfe auf dem Subkontinent ist Bolivien.

- Schwacher Staat mit Rentencharakter: Die Andenregion ist reich an hochwertigen Bodenschätzen wie Erdöl, Naturgas, Erz oder Silber. Hinzu kam später die Koka-Industrie. Die auf Rohstoffe gestützte einseitige Einbindung der Länder in den Weltmarkt und das Modell der »Rentenstaaten« ist eine wesentliche Ursache für die heutige Krise in der Region.

Diese fünf Faktoren begünstigen den Staatszerfall, der durch die Netzwerke politischer Gewaltakteure und des Drogenhandels in alle Länder der Andenregion exportiert wurde.

Durch seine langwährende demokratische Tradition ist Venezuela im Unterschied zu den übrigen Mitgliedsstaaten der Andengemeinschaft ein *state at risk*, der im Prinzip alle Voraussetzungen für einen funktionierenden Rechtsstaat besitzt und deshalb eher »zu retten« wäre als Länder wie Kolumbien, Ecuador oder Bolivien, in denen der Staat traditionell weniger präsent ist.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

Venezuela ist ein *schwacher Staat* mit einem negativen Trend in Richtung Staatszerfall. Der venezolanische Staat weist funktionale Defizite in allen drei Schlüsselbereichen auf: das territoriale und sicherheitspolitische Gewaltmonopol ist geschwächt, die staatlichen Leistungen in den Bereichen Wirtschaft und Wohlfahrt sind gering, und die demokratische Ordnung ist durch autoritäre Züge des Regimes sowie die Frontstellung zwischen Chávez-Anhängern und -Gegnern in Gefahr.

1. Sicherheit

Zwar ist der venezolanische Staat in allen Landesteilen präsent, er kann aber weder die äußere noch die innere Sicherheit des nationalen Territoriums garantieren. Die Krise der staatlichen Institutionen, die auch die Justiz, Polizei, Verwaltung und den Erdölkonzern *Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)* ergreift, begünstigt die Verbreitung von krimineller und politischer Gewalt auf nationaler Ebene und wird durch bewaffnete kolumbianische Banden verschärft, die aufgrund der unzureichenden Grenzsicherung auf venezolanischem Boden operieren.

Die meisten Schwierigkeiten verursacht die 2200 Kilometer lange, unwegsame Grenze zu Kolumbien. Zum einen liefern sich venezolanische Grenzschrützer hier immer wieder Scharmützel mit militanten kolumbianischen Gewaltakteuren, zum anderen ist die Grenze aufgrund der geographischen Gegebenheiten nur schwer zu kontrollieren und deshalb für Drogenkriminelle und andere bewaffnete Gruppen leicht passierbar. Nach Ansicht der kolumbianischen Regierung und der USA bietet Venezu-

ela der Guerillagruppe FARC, die auch eine Vertretung in Caracas haben soll, Unterschlupf. Venezuela hingegen klagt über kolumbianische Gewaltakteure, die für Entführungen, Drogenhandel und den Tod zahlreicher Grenzsoldaten verantwortlich seien. Dieser Konflikt hat trotz des traditionell engen Nachbarschaftsverhältnisses – Kolumbien ist ein wichtiger Handelspartner und über eine Million Kolumbianer leben in Venezuela – zu einer Verschlechterung der Beziehungen beider Länder geführt, wozu auch politische Differenzen zwischen dem Populisten Chávez und dem konservativen kolumbianischen Staatschef Uribe beitragen.

Ein größeres Problem als die Kontrolle der Außengrenzen stellt die innere Sicherheit dar, die durch Kriminalität und politische Gewalt gefährdet ist. Der venezolanische Staat ist schon lange nicht mehr in der Lage, seine Bürger vor Gewalttaten, Überfällen und Entführungen zu schützen. Private Sicherheitskräfte ersetzen daher zunehmend die überwiegend korrupte und wenig verlässliche Polizei, privater Waffenbesitz ist im Lande weit verbreitet. Die mangelnde innere Sicherheit hat verheerende Folgen: Venezuela gehört zusammen mit Kolumbien zu den gefährlichsten Ländern Lateinamerikas, verzeichnet die vierthöchste Mordrate der Welt (33 Fälle pro 100 000 Einwohner), alle 41 Minuten wird eine Person entführt. Diese Zustände begünstigen wiederum die Kapitalflucht und wirken sich negativ auf den Zufluß von Direktinvestitionen aus.

Hinzu kommt die wachsende politische Gewalt durch die ständige Konfrontation zwischen Chávez-Anhängern und -gegnern: Allein im Jahr 2002 wurden 109 Zusammenstöße zwischen Chavistas und Oppositionellen gezählt, bei denen über hundert Menschen starben. Auch 2003 und 2004 gab es bei landesweiten Protestkundgebungen der Opposition und bei GegenDemonstrationen der Chavistas immer wieder Tote und Verletzte. Die Gewalt geht von beiden Seiten aus, wobei die Chávez-Anhänger auf die Unterstützung der staatlichen Sicherheitskräfte rechnen können.

Auch wenn der venezolanische Staat immer weniger in der Lage ist, seinen Bürgern Sicherheit zu garantieren und die Kontrolle der Außengrenzen nicht überall gewährleisten kann, ist das staatliche Gewaltmonopol noch immer weitgehend intakt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der Staat – im Gegensatz zum Nachbarn Kolumbien – traditionell in allen Landesteilen präsent ist und bis Anfang der achtziger Jahre eher überdimensioniert war.

2. Wohlfahrt

Trotz seines potentiellen Reichtums hat die Abhängigkeit vom Erdöl Venezuela keinen Wohlstand gebracht. Der Staat finanziert sich fast ausschließlich über die Einnahmen des staatlichen Erdölkonzerns PDVSA: Öl trägt zu 50 Prozent zu den Staatseinnahmen bei, hat einen Anteil von 80 Prozent an den Exporten und einem Drittel am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Somit ist Entwicklung in Venezuela von einer einzigen Ressource abhängig. Infolgedessen ist eine Rentenökonomie entstanden, von der während des Erdölbooms bis Mitte der siebziger Jahre weite Teile der Bevölkerung, jetzt

aber nur noch wenige Gruppen profitieren. Trotz oder gerade wegen des »schwarzen Gifts« weist Venezuela eine progressive Armutsentwicklung auf: Betrug das jährliche Pro-Kopf-Einkommen 1980 noch 5.350 US-Dollar,⁴ liegt es heute bei weniger als der Hälfte und ist seit dem Amtsantritt von Hugo Chávez um weitere 12 Prozent gesunken.

Entgegen den Erwartungen seiner Anhänger, die er vor allem aus der Unterschicht rekrutiert, haben sich die sozio-ökonomischen Indikatoren unter Hugo Chávez, dem einstigen Hoffnungsträger der Armen, noch weiter verschlechtert.⁵ Derzeit liegt die venezolanische Außenschuld bei etwa 30 Milliarden US-Dollar (1.200 Dollar pro Kopf) und hat einen Anteil von 37,7 Prozent des BIP. In den Jahren 2002 und 2003 ging das BIP jeweils um circa 9 Prozent zurück, die offizielle Arbeitslosigkeit lag bei über 18 Prozent und die Löhne sanken um 14 Prozent. Die nationale Währung Bolívar wurde stetig abgewertet, und 2003 verbuchte Venezuela mit 33 Prozent die höchste Inflationsrate Lateinamerikas. Die Perspektiven für 2004 sind zwar günstiger, verantwortlich hierfür ist allerdings nicht die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung, sondern der steigende Ölpreis auf dem Weltmarkt. Um den hohen Barreelpreis zu halten, kündigte Chávez auf der OPEC-Konferenz Ende März 2004 in Wien an, die Förderquote weiter senken zu wollen.

Wer das Öl hat, beherrscht das Land. Zwar ist der staatliche Erdölkonzern noch nicht vollständig in der Hand der Chavistas, durch zahlreiche Umbesetzungen in der Führungsspitze der PDVSA und die Entlassung von 18 000 Mitarbeitern (die teilweise durch Pro-Chávez-Leute ersetzt wurden) nach dem dreimonatigen Generalstreik der Opposition (Dezember 2002 bis Februar 2003) bringt die Regierung die Erdölindustrie aber allmählich unter ihre Kontrolle. Die Einstellung von Chávez-Anhängern mag politische Vorteile mit sich bringen, wirkt sich aber negativ auf das Unternehmensmanagement aus, da die neuen Mitarbeiter zwar die »richtige ideologische« Gesinnung, aber nicht unbedingt das nötige technische Know-how mitbringen. Seit dem Amtsantritt von Chávez wurde PDVSA von fünf verschiedenen Direktoren geleitet und fast 30 000 Mitarbeiter wurden ausgetauscht. Die Ölproduktion ging seither um etwa 25 Prozent zurück. Diese Einnahmeverluste betreffen vor allem den Staat, der kaum Steuern erhebt und vorwiegend vom Erdölgeschäft lebt. In Venezuela liegt die Steuerquote nur bei 12,9 Prozent des BIP und ist damit halb so hoch wie in Deutschland. Außerdem entgehen dem Staat durch den großen informellen Sektor, der einen Anteil von 50,5 Prozent an der Gesamtwirtschaft hat,⁶ erhebliche Steuereinnahmen.

Die Wirtschaftskrise geht einher mit einem fortschreitenden sozialen Verfall. Zwar nimmt Venezuela im Human Development Index 2003 mit

⁴ Nach Angaben des nationalen Statistikamts Instituto Nacional de Estadística (INE) in Caracas, <www.ine.gov.ve/ine/condiciones/calidadvida.asp>.

⁵ Vgl. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003, Santiago de Chile 2004, <www.cepal.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/3/LCG2223PE/BP_2003_se.pdf>.

⁶ Zahlen des Instituto Nacional de Estadística (INE), Caracas.

Rang 69 immer noch eine mittlere Position ein, das Pro-Kopf-Einkommen sank aber im Zeitraum 1992 bis 2002 um über die Hälfte. Hinzu kommt ein steigendes Wohlstandsgefälle: Die reichsten 20 Prozent der Bevölkerung verfügen über 50 Prozent des Einkommens, während sich das ärmste Fünftel lediglich 3 Prozent teilt. Heute leben 23,5 Prozent der Venezolaner von einem Dollar täglich. Die Anzahl der armen Haushalte liegt nach Angaben des nationalen Statistikamtes INE bei über 57 Prozent.

Besonders prekär ist die Lage in den seit den achtziger Jahren vernachlässigten Sektoren Gesundheit und Bildung. Zwar beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung eines Venezolaners 73,7 Jahre (2002) und die Kindersterblichkeit ist seit 1990 von 25 auf 19 pro tausend Geburten zurückgegangen. Aber die staatlichen Ausgaben für Gesundheit haben lediglich einen Anteil von 2,7 Prozent des BIP (280 US-Dollar pro Kopf), und die medizinische Versorgung hat sich verschlechtert. Auch das öffentliche Bildungssystem ist trotz relativ hoher Staatsausgaben von 5,3 Prozent des BIP im Jahr 2003 unzureichend in Anbetracht dessen, daß fast 8 Prozent der Venezolaner Analphabeten sind. Abhilfe soll jetzt ein Tauschgeschäft mit Fidel Castro schaffen: Venezuela liefert dem Inselstaat Erdöl zu Sonderkonditionen und erhält im Gegenzug Ärzte und Lehrer aus Kuba.⁷

Insgesamt überwiegt in den Bereichen Wirtschaft und Wohlfahrt in den letzten Jahren eine negative Tendenz, so daß der venezolanische Staat trotz der im regionalen Vergleich mittleren Werte, hier ein erhebliches Defizit aufweist. Dies gilt um so mehr, wenn man auf die jüngste Entwicklung des Landes zurückblickt, denn Venezuela war bis Anfang der achtziger Jahre zwar ein rentenfinanzierter, aber auch ein verhältnismäßig reicher Wohlfahrtsstaat. Der Anteil des Staatshaushalts am BIP lag in den siebziger Jahren bei fast 40 Prozent und ist auf derzeit 20,7 Prozent gesunken. Angesichts des anhaltenden politischen Konflikts, der das gesamte Land lähmt, ist eher eine weitere Verschlechterung der sozio-ökonomischen Indikatoren zu erwarten.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Präsident Chávez hat einen »parallelen Staatsapparat« geschaffen, der mit dem zwar maroden, aber noch immer bestehenden alten System konkurriert, das von der Mehrheit der Opposition favorisiert wird. Sein Staatsumbau beinhaltet folgende Maßnahmen: (1) die Verabschiedung der neuen, per Referendum angenommenen bolivarianischen Verfassung von 1999; (2) die Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive und die Verlängerung des Mandats des Präsidenten auf sechs Jahre mit der Möglichkeit einer Wiederwahl; (3) die Abschaffung der zweiten Kammer (Senat) und die Gründung der Nationalversammlung; (4) die Bildung neuer Institutionen wie des »Bolivarianischen Zirkels« und des Consejo Moral Republicano (in Anlehnung an Bolívars Idee eines moralischen Kontrollorgans).

⁷ 10 000 kubanische Ärzte wurden nach Venezuela entsandt. Mit Hilfe kubanischer Lehrer sollen eine Million Venezolaner alphabetisiert werden.

Die »bolivarianische Revolution«⁸ stützt sich auf das Militär und ist faktisch eine »Demokratie in Uniform«.⁹ Der Präsident selbst war Oberstleutnant, seine bolivarianische Bewegung (MVR) ist ein zivil-militärisches Projekt, Mitglieder der Streitkräfte besetzen politische Ämter (sie leiten sieben Ministerien), an den neuen »bolivarianischen Schulen« wurde eine vormilitärische Erziehung eingeführt und das Militär ist für das nationale Entwicklungsprogramm »Plan Bolívar 2000« verantwortlich.

Chávez regiert mit Hilfe eines diffusen Populismus.¹⁰ Zu Beginn seiner Amtszeit kündigte er an, Venezuela wie Kuba in ein »Meer der Glückseligkeit« zu verwandeln, und tatsächlich schmiedete er in den Folgejahren eine enge Allianz mit Fidel Castro. Chávez stellt sich in die Tradition seines großen ideologischen Vorbilds Simón Bolívar und pflegt einen Nationalismus, der sich auf Bolívar beruft. Er suggeriert eine Dreieinigkeit des südamerikanischen Unabhängigkeitshelden, Jesu Christi und seiner Person und nimmt in seinen mehrstündigen Reden immer wieder auf den Revolutionsmythos des »Bolivarianismo« – ähnlich wie Castro auf den »Martismo« (nach José Martí) – Bezug, den es in dieser Form eigentlich nicht gibt. In der venezolanischen Tradition der *telenovelas* betreibt Chávez Politik als Inszenierung und profiliert sich politisch als Gegner der USA, der Globalisierung und eines Freihandelsabkommens ALCA. Jenseits aller Rhetorik hat er seinen Ankündigungen bisher allerdings wenig Taten folgen lassen: Die USA sind auch weiterhin wichtigster Wirtschaftspartner, Venezuela nimmt an den ALCA-Verhandlungen teil und die Regierung betreibt zwar eine nationalistische, aber keineswegs eine linksgerichtete Wirtschaftspolitik.

Durch die gegenwärtige Teilung des Landes in Oppositionelle und Chavistas schlagen sich die größten funktionalen Defizite des Staates im Bereich der politischen Ordnung nieder. Zu beobachten ist eine Frontstellung zwischen den überwiegend mit Chávez-Anhängern besetzten staatlichen Organen und der mehrheitlich von oppositionellen Gruppen dominierten Zivilgesellschaft. In Venezuela hat sich die Politik von den Institutionen auf die Straße verlagert, und Konflikte werden gewaltsam ausgetragen. Chávez fördert die Polarisierung, da er aus dem Kampf gegen die »alte Oligarchie« politische Legitimation zieht. Nach eigenen Aussagen ist »Politik die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln«.¹¹ Auch der Opposition geht es weniger um die Einhaltung der demokratischen Spielregeln als um den Sieg über Chávez: Ihre Anhänger organisierten drei, teilweise monatelange Generalstreiks, halten permanent Protest-

⁸ Nach dem venezolanischen Nationalhelden und Unabhängigkeitskämpfer Simón Bolívar (1783–1830).

⁹ Siehe Deborah L. Norden, *La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas*, in: Steve Ellner/Daniel Hellinger (Hg.), *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003, S. 121–141.

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlich u.a. Steve Ellner, *Venezuela imprevisible. Populismo radical y globalización*, in: Nueva Sociedad (Januar/Februar 2003) 183, S. 10–26.

¹¹ Interview mit Hugo Chávez, »La Revolución Bolivariana y la Patria Grande«, in: Heinz Dieterich, *La cuarta vía al poder: Venezuela, Colombia, Ecuador, Hondarribia* (Guipúzcoa) 2001, S. 70–110 (91).

kundgebungen ab und versuchten am 11. April 2002 vergeblich, den Präsidenten aus dem Amt zu putschen.¹² Das Ergebnis der Konfrontation ist ein gespaltenes Land.

Tabelle 1

Politischer Einfluß von Regierung und Opposition auf die Institutionen

<i>Chávez-Gegner</i>	<i>Chávez-Anhänger</i>
Gewerkschaftsdachverband CTV	»Círculos Bolivarianos« (Bolivarianische Zirkel)
Lobby des Erdölkonzerns PDVSA (»Gente del Petróleo«)	Führungsspitze der PDVSA
Katholische Kirche	Evangelische Sekten
AD, Copei	MVR und Linksparteien
Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de Justicia)	Nationalversammlung (Parlament)
Medien	»Aló Presidente«, Sondersendungen »Cadenas nacionales« (für alle Radio- und Fernsehsender verbindliche Übertragung der Reden Chávez')
Unternehmerverband Fedecámaras	Zahlreiche Universitäten und Forschungsinstitute

An der demokratischen Legitimation von Chávez besteht kein Zweifel: in zwei einwandfrei demokratischen Wahlen wurde der Präsident mit jeweils über 55 Prozent der Stimmen gewählt. Durch die Verfassungsreform hat Chávez die partizipativen Instrumente der Demokratie gestärkt. Die neue Verfassung sieht Volksabstimmungen vor, durch die alle Politiker (einschließlich des Präsidenten selbst) nach der Hälfte ihrer Amtszeit abgewählt werden können. Die Regierung hält sich weitgehend an die Spielregeln der Demokratie, instrumentalisiert sie zwar für eigene Zwecke, setzt sie aber nicht außer Kraft. Die Menschenrechte und politischen Grundrechte sind in der neuen Verfassung verankert und werden ebenso respektiert wie die Protestkundgebungen der Opposition. Zudem wurden die Rechte der indigenen Bevölkerung erweitert.¹³ Trotz der Mobilisierung der Opposition, die einen Großteil der Medien dominiert, verfügt Hugo Chávez noch immer über einen politischen Rückhalt zwischen 30 und 40 Prozent (je nach Umfrageinstitut) und damit über eine relative Mehrheit gegenüber jedem oppositionellen Kandidaten.

Auf den zweiten Blick ist die demokratische Gesinnung der Regierung jedoch ebenso zweifelhaft wie die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien.¹⁴ Mit der neuen Verfassung schwächt die Regierung traditionelle

¹² Der von der Opposition initiierte Staatsstreich forderte 50 Todesopfer.

¹³ Indigene haben eine Quote in der neuen Nationalversammlung erhalten.

¹⁴ Vgl. Marina Ottaway, Venezuela: Democratic Decay, in: *dies.*, Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism, Washington, D.C., 2003, S. 71–91 (87 und 88).

demokratische Institutionen wie Parteien, Legislative, Justiz und Wahlorgane. Als Gegengewicht zur »repräsentativen Demokratie« führte die Regierung »Volksorgane« ein, die sie mit Chávez-Anhängern besetzt. Zu diesen Volksorganen gehören auch die sogenannten »Bolivarianischen Zirkel«, Pro-Chávez-Gruppen von 6 bis 8 Personen, die im In- und Ausland operieren und zum Teil gewaltsam gegen die Opposition vorgehen. Chávez will ganz offensichtlich die Parteiendemokratie durch die Volksdemokratie ersetzen. Zwar gibt es kein Parteienverbot, aber dem Präsidenten zufolge sollen »wahre Volksparteien, Massenparteien, mit viel Moral, mit viel Schlachtenmystik, die für das Volk kämpfen« entstehen.¹⁵

Rechtsstaatliche Verfahren sind nur noch bedingt gewährleistet. Der Handlungsspielraum des Präsidenten gegenüber der Legislative wurde erweitert, Justiz- und Wahlorgane mit Chavistas besetzt. Da die nationalen Medien vorwiegend von der Opposition kontrolliert werden, hat die Regierung ein neues Gesetz zur schärferen Kontrolle von Presse, Radio und Fernsehen erlassen, das aus Sicht der Opposition die Meinungsfreiheit einschränkt. Zwar gibt es in Venezuela keine politischen Gefangenen, die Einschüchterung politischer Gegner durch Chávez-Anhänger und die Übergriffe von Polizei und Sicherheitskräften (Nationalgarde) gegen Demonstranten nehmen jedoch zu.

Nach Angaben von Amnesty International¹⁶ behindert die Regierung die Arbeit unabhängiger Menschenrechtsorganisationen und die Aufklärung zahlreicher Todesfälle bei den Protestmärschen der Opposition. In ihrem im März 2004 veröffentlichten Bericht zu den »Menschenrechten in Venezuela« konstatiert die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine deutliche Schwächung der rechtsstaatlichen und demokratischen Fundamente sowie »besorgniserregende Anzeichen institutioneller Fragilität«. Kritisiert wird vor allem die unzureichende Gewaltenteilung, die Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten, die Straflosigkeit der Taten bewaffneter ziviler Gruppen, Angriffe gegen Journalisten und die Tendenz zur Militarisierung der öffentlichen Verwaltung durch die Einbeziehung der Streitkräfte.¹⁷

Im Hinblick auf *good-governance*-Kriterien wie Transparenz und Regelverlässlichkeit schneidet Venezuela zusammen mit Guatemala und Ecuador in Lateinamerika am schlechtesten ab. Im Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International belegte Venezuela 2003 den 100. Rang unter insgesamt 133 Staaten. Klientelismus, Korruption und Ineffizienz kennzeichnen auch weiterhin die Funktionsweise der meisten Staatsorgane (Verwaltung, Polizei, Justiz, Parlament). Zudem durchzieht der Machtkampf zwischen Opposition und Regierung nahezu alle demokratischen Institutionen, da diese nicht nach professionellen, sondern vorwiegend nach politischen Kriterien besetzt werden.

¹⁵ Siehe das Interview mit Chávez in: Dieterich, La cuarta vía al poder [wie Fn. 11].

¹⁶ Amnesty International, Public Statements vom 18. Februar und 4. März 2004 <<http://web.amnesty.org/library/ENG-VEN/index>>.

¹⁷ OAS, Report on the Situation of Human Rights in Venezuela, Washington, D.C., Dezember 2003.

Die Analyse der formalen Kriterien für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Venezuela allein läßt jedoch nicht auf einen negativen Trend schließen. Chávez hat die Demokratie nicht abgeschafft und seiner Regierung und ihren Organen lassen sich weder systematische Menschenrechtsverletzungen noch eine eindeutige rechtliche Einschränkung der Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit nachweisen. Zudem wurde Chávez ohne Manipulationen zwei Mal demokratisch gewählt. Gleichwohl liegen die größten Defizite des venezolanischen Staates und die eigentliche Ursache für den fortschreitenden Zerfall der Institutionen im politischen Bereich, da Opposition und Regierung auch auf Kosten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit um die Macht kämpfen und ihren Gegner um jeden Preis besiegen wollen. Sowohl die Bilanz im Bereich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als auch die Prognose über den weiteren politischen Verlauf müssen deshalb negativ ausfallen.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Für die fragile Staatlichkeit in Venezuela sind vorwiegend Prozeßfaktoren auf der nationalen Ebene verantwortlich. Zwar wurde die Krise durch das regionale Umfeld sowie durch internationale und strukturelle Konditionen begünstigt, sie ist aber im wesentlichen durch das Verhalten der nationalen politischen Akteure bedingt. Die substaatliche Ebene spiegelt die nationale Situation wider, hat aber fern der Hauptstadt Caracas keine Eigendynamik entwickelt und spielt eher eine untergeordnete Rolle beim fortschreitenden Staatszerfall.

Die Ursachen für die Schwächung des Staatsapparats liegen zum einen im wachsenden sozialen Gefälle und zum anderen in der politischen Polarisierung zwischen »alter und neuer« Elite. Anfang der achtziger Jahre begann ein Teufelskreis: Durch den Weltmarktpreisverfall geriet das erdöl- und elitenzentrierte Entwicklungsmodell in eine Krise, die wiederum eine progressive und rasche Schwächung der Institutionen bewirkte und schließlich zu einer Zweiteilung des Staates zwischen der Bewegung Chávez' und der traditionellen politischen Elite führte.

1. Strukturfaktoren

Die wesentlichen Strukturfaktoren für den Staatszerfall liegen auf der regionalen und internationalen Ebene. Zu nennen ist vor allem die einseitige Abhängigkeit vom Erdöl und die damit verbundene asymmetrische Einbindung in den Weltmarkt und Herausbildung eines unproduktiven Rentenstaats. Eingebettet in ein regionales Umfeld, das von chronischer politischer Instabilität, Armut und dem Bürgerkrieg in Kolumbien geprägt ist, haben die Nachbarstaaten und die bestehenden kriminellen Gewaltakteure die Krise des Staatsapparats in Venezuela noch zusätzlich verschärft. Die Beziehungen zum instabilen und von struktureller Gewalt gekennzeichneten Kolumbien sind besonders eng: Mit einem Anteil von

8 Prozent an den Importen und 11 Prozent an den Exporten ist Kolumbien Venezuelas wichtigster Handelspartner in Lateinamerika.

Außerhalb der Region spielt das Verhältnis zur Supermacht USA, Venezuelas bedeutendstem Investor und Handelspartner (2003 gingen 49 Prozent der Ausfuhren in die USA), eine zentrale außenpolitische Rolle. In der Region ist Venezuela nach Kanada und Mexiko der drittgrößte Erdöllieferant der USA, die traditionell enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zum Andenstaat unterhielten. Dies änderte sich abrupt nach der Machtübernahme von Hugo Chávez, als dieser die Lateinamerika-Politik der US-Regierung scharf kritisierte, den von ihr geförderten Neoliberalismus als »Teufelswerk« bezeichnete und erklärte, einer von den USA dominierten Freihandelszone ALCA nicht beitreten zu wollen. Für neuen Sprengstoff in den ohnehin angespannten bilateralen Beziehungen sorgte im März 2004 die Drohung Chávez', die Erdöllieferungen an die Vereinigten Staaten drastisch zu reduzieren.

Die schlechten bilateralen Beziehungen sind einerseits auf den anti-imperialistischen Diskurs des Präsidenten und andererseits auf die Parteinahme der USA zugunsten der Opposition zurückzuführen, die bei Chávez Ressentiments geschürt hat. Die USA spielen im innenpolitischen Konflikt Venezuelas eine fragwürdige Rolle. Statt als neutraler Akteur zwischen Chávez-Anhängern und -Gegnern zu vermitteln, stellt sich die Regierung Bush eindeutig auf die Seite der Opposition und nimmt dadurch indirekt an der Auseinandersetzung teil. Die USA unterstützen oppositionelle Parteien und den Gewerkschaftsdachverband CTV, befürworteten den Putschversuch gegen Hugo Chávez im April 2002 und erkannten die neue Regierung von Pedro Carmona – die sich nur drei Tage im Amt hielt – sofort an. Die USA sind deshalb kein Stabilisierungs-, sondern eher ein Destabilisierungsfaktor im venezolanischen Konflikt.

2. Prozeßfaktoren

Die schwache Staatlichkeit in Venezuela ist allerdings keine von außen provozierte Krise, sondern eine Folge des anhaltenden Konflikts zwischen den politischen Akteuren und somit hausgemacht. Der Schlüssel für eine Stärkung des Staatsapparats liegt in der Lösung der politischen Blockade zwischen Regierung und Opposition. Beide Gruppen repräsentieren zwei sehr unterschiedliche Staatsmodelle. Die sogenannte »plebiszitäre Demokratie« der bolivarianischen Bewegung steht der »repräsentativen Demokratie« der »alten Oligarchie« gegenüber. Die von Chávez proklamierte bolivarianische Revolution mobilisiert vor allem die Militärangehörigen, die unter ihm erstmals das Wahlrecht erhielten, und die mehrheitlich armen Venezolaner, während die Anhänger der »alten Ordnung«, die die heutige Opposition bilden, vorwiegend aus der Mittel- und Oberschicht und der politischen Führung des Landes stammen. Die Spaltung des Landes in zwei politische Lager ist jedoch nicht nur ideologisch, sondern auch sozial und ethnisch begründet: Chávez und seine Anhänger repräsentieren

Tabelle 2

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Venezuela

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einbindung in die Weltwirtschaft: einseitig über die Erdölindustrie ▶ Schwache Staaten im regionalen Umfeld (Kolumbien, aber auch Bolivien, Ecuador, Peru sind chronisch instabil) ▶ Einfluß von Großmächten: wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA, traditioneller politischer Einflußfaktor 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bürgerkriege im regionalen Umfeld: Kolumbien ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke: Drogenmafia, Paramilitärs, kolumbianische Guerilla, Entführungsindustrie, kriminelle Netzwerke 	
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen: großes Wohlstandsgefälle und soziale Ausgrenzung ▶ Krise des Rentenstaats (seit 1989) ▶ hoher Anteil von Jugendlichen: 33,5% unter 15 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rapide Absenkung des Lebensstandards: geringere Ölproduktion, Einkommensrückgang, Arbeitslosigkeit, Kapitalflucht ▶ Zunahme des politischen Extremismus, Konflikt zwischen Chávistas und Antichávistas ▶ Klientelwirtschaft und Korruption: übliche Praktiken ▶ politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit: Chávez rekrutiert Wähler aus der Unterschicht ▶ Privatisierung von Gewalt: Anstieg der Kriminalitätsrate und der politischen Gewalt 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rasche machtpolitische Veränderung: zwei Putschversuche Chávez' (1992), verhinderten Staatsstreich der Opposition (2002) ▶ rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage: sozialer Aufstand 1989 (»Caracazo«)
Substaatliche Ebene		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wachsende Kriminalität in den Städten: Morde, Entführungen, Überfälle, politische Gewalt ▶ Zunahme lokaler Gewaltakteure: Gewaltsame Demonstrationen in allen Landesteilen 	

die lange Zeit Ausgegrenzten der Gesellschaft, die nicht vom Wohlstand profitierten und nicht der weißen Elite des Landes angehören, die sie bekämpfen.

Es ist ein Kampf um Einfluß, Ressourcen und Macht. Armut und wachsende soziale Ungerechtigkeit bilden die Grundlage der bolivarianischen Bewegung, die vor allem in den Slums von Caracas und auf dem Land immer mehr Anhänger gewinnt. Die Ursache der heutigen System- und Staatskrise ist eine verfehlte Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der langjährige Ausschluß eines Großteils der Bevölkerung von der Politik. Man kann daher nicht nur von einem »Scheitern der politischen Elite«, sondern auch von einem »Scheitern des Systems der pluralistischen Demokratie bzw. Polyarchie« sprechen.¹⁸

Die Krise des Entwicklungsmodells mit hohen Sozialausgaben begann allerdings schon Ende der siebziger Jahre durch den Verfall des Ölpreises auf dem Weltmarkt. Eine Zeitlang konnten die Regierungen ihre Verteilungspolitik noch über Kredite aus dem Ausland finanzieren (zwischen 1975 und 1980 verzehnfachte sich die venezolanische Auslandsschuld), sie gerieten dadurch aber in eine Schuldenspirale, die sich nach der Währungskrise 1983 verschärfte. Um den Schuldendienst zu leisten und das wachsende staatliche Defizit abzubauen, sah sich die 1988 gewählte sozialdemokratische Regierung von Carlos Andrés Pérez zu einem wirtschaftlichen Kurswechsel zugunsten einer drastischen Sparpolitik gezwungen. Seine neoliberalen Wirtschaftsreformen führten bereits ein Jahr später zum sozialen Aufstand in Caracas, dem so genannten »Caracazo«. Auch Pérez' Nachfolger, Präsident Rafael Caldera, gelang es nicht, die wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes in den Griff zu bekommen. Seine gescheiterte Amtsperiode bereite letztendlich den Boden für den haushohen ersten Wahlsieg von Chávez im Jahre 1998.

Somit war die Machtübernahme des Populisten und ehemaligen Militärs Hugo Chávez nicht die Ursache, sondern nur Symptom einer tiefgreifenden Systemkrise Venezuelas. Die Stabilität der paktierten Demokratie (1958–1998) beruhte auf klientelistischen und korporativen Praktiken. Politische Loyalität wurde durch die Verteilung der Einnahmen aus der Erdölproduktion erkaufte, Ämterpatronage war die Regel. Doch Ende der achtziger Jahre begann ein Prozeß der zunehmenden Diskreditierung der traditionellen demokratischen Institutionen durch die Wirtschaftskrise, eine wachsende Distanz von der Bevölkerung und ein hohes Maß an Korruption und Klientelismus.¹⁹

18 John Peeler, Elementos estructurales de la desestabilización de una democracia consolidada: La desconsolidación de Venezuela, Vortrag, gehalten am 16. Oktober 2003 am Iberoamerikanischen Institut – Preußischer Kulturbesitz, Berlin, S. 11.

19 Vgl. Kenneth Roberts, Social Correlates of Party System Demise and Populist Resurgence in Venezuela, in: Latin American Politics and Society, 45 (Herbst 2003) 3, S. 35–57.

Vor diesem Hintergrund bedeutete der Wahlsieg von Chávez nur noch den »Gnadenschuß für die paktierte Demokratie«.²⁰ Zwar hat sich die politische Polarisierung seit seinem Amtsantritt verschärft und Konflikte werden zunehmend gewaltsam ausgetragen, andererseits aber ist die politische Spaltung des Landes durch das langjährige Machtmonopol der Parteien AD und Copei²¹ bereits in der Geschichte des Landes verankert und kein grundsätzlich neues Phänomen. Auch die Krise des Staatsapparats in Venezuela begann lange vor Chavez' Machtübernahme. Dies zeigt die politische Entwicklung des Landes, die sich in drei unterschiedliche Phasen unterteilen läßt: die der politischen Stabilität, die der Dekadenz des Systems und schließlich der Zusammenbruch des »alten Staatsmodells«:

- ▶ »Modell Venezuela« (1958–1989). Die Stabilität dieser vierzig Jahre beruhte wirtschaftlich auf dem Rentenstaat und politisch auf einem Pakt, der vorwiegend von den beiden Parteien AD und Copei, der Gewerkschaft CTV und dem Unternehmensverband Fedecámaras getragen wurde. Venezuela erlebte »goldene siebziger Jahre«, die von liberaler Demokratie und – finanziert durch den damaligen Erdölboom – Wohlstand geprägt waren. 1975 wurde der Erdölsektor verstaatlicht, das Unternehmen PDVSA galt als eines der größten und modernsten der Welt. Ende der achtziger Jahre erschütterten rückläufige Erdöleinnahmen, geringere staatliche Leistungen, Korruption und Klientelismus die Fundamente dieses Systems, das in eine erste Krise geriet.
- ▶ »Krise des Rentenstaats« (1989–1998). Der soziale Aufstand »Caracazo« im Frühjahr 1989 dokumentierte den Verfall der 40-jährigen demokratischen Stabilität und der rentengestützten Entwicklung auf der Grundlage des Erdöls. Damals entstand der soziale Humus für die von Chávez gegründete antisystemische bolivarianische Bewegung.²² Auch politisch geriet das paktierte Staatsmodell in Mißkredit: Präsident Carlos Andrés Pérez mußte 1993 wegen Korruption zurücktreten, und der über 80-jährige Rafael Caldera übernahm nach einem knappen Wahlsieg mit einer hohen Anzahl von Enthaltungen die Amtsgeschäfte.
- ▶ »Bolivarianische Revolution« (seit 1998). Mit dem Wahlsieg von Hugo Chávez²³ vollzog sich ein Eliten- und Systemwechsel. Der Präsident proklamierte das Ende der alten, vierten Republik der korrupten »Oligarchie« und den Anbruch der fünften, der Bolivarianischen Republik. Er betreibt einen Staatsumbau nach den Ideen des Nationalhelden und Be-

²⁰ Andreas Boeckh, Venezuela: Vom »Quasi-Staat« zur regionalen Führungsmacht und zurück, Vortrag, gehalten am 12. Januar 2003 in Weingarten, <www.uni-tuebingen.de/pol/download/Venezuela.pdf>.

²¹ Noch 1988 erhielten AD und Copei zusammen über 93% der Stimmen.

²² Laut John Peeler eine »Mischung aus Sozialismus, Populismus und Nationalismus« (Peeler, Elementos estructurales de la desestabilización de una democracia consolidada [wie Fn. 18]).

²³ Zur Bilanz des »Chavismo« siehe Ellner/Hellinger (Hg.), La política venezolana en la época de Chávez [wie Fn. 9].

freiungskämpfers Simón Bolívar.²⁴ Ziel seines zivil-militärischen Projekts ist die Einführung einer »volksnahen Demokratie«, in der Referenden abgehalten werden und der Präsident direkte Audienzen gewährt sowie über eigene Fernseh- und Radiosendungen verfügt.

Die Strategie der Opposition, Chávez vorzeitig abzuwählen, trug zur Zuspitzung der politischen Lage und zur weiteren Polarisierung bei. Der seit 2003 andauernde Rechtsstreit über ein Referendum zur Amtsenthebung (*revocatorio*) des Präsidenten förderte den weiteren Staatszerfall, denn der permanente Wahlkampf lähmte das Land politisch und wirtschaftlich. Nachdem eine erste Unterschriftenaktion der Opposition vom nationalen Wahlrat nicht anerkannt worden war, weil die Stimmen von einem Umfrageinstitut (Sumate) erhoben worden waren, begann der Prozeß Ende 2003 erneut. Nach eigenen Aussagen sammelte die Opposition bis März 2004 Unterschriften von 3,4 Millionen Venezolanern, davon aber erkannte der Nationale Wahlrat – der nach einem Konsens zwischen Opposition und Regierung neu besetzt wurde (drei Vertreter stehen Chávez nahe, zwei seinen Gegnern) – über eine Million wegen angeblicher Fälschung nicht an. Schließlich gelang es der Opposition, die Unterschriften von mehr als 20 Prozent der Wahlberechtigten unter Aufsicht des Carter Center und der OAS zu sammeln und anerkennen zu lassen. Auf Druck der internationalen Öffentlichkeit stimmte nun auch die Regierung einem Referendum zu, das am 15. August 2004 stattfand.

Die Volksabstimmung über Chávez änderte nichts an den bestehenden Machtverhältnissen und der politischen Polarisierung: Mit einer deutlichen Mehrheit von 59 Prozent wurde der Präsident zum dritten Mal im Amt bestätigt; die Opposition konnte nur knapp 41 Prozent für die Abwahl von Chávez mobilisieren. Sie erwies sich zudem als schlechter Verlierer und erkannte ihre Niederlage trotz erneuter Stichproben der Auszählung und trotz der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses durch OAS und Carter Center nicht an. So ist, obwohl das Referendum die politischen Machtverhältnisse deutlich gemacht hat, eine Fortsetzung des jahrelangen Tauziehens zwischen Opposition und Regierung zu erwarten.

3. Auslösefaktoren

Auf nationaler Ebene haben drei Ereignisse zur fragilen Staatlichkeit beigetragen bzw. diese ausgelöst. Das Jahr 1989 markierte den Anfang vom Ende des Staatsmodells der »subventionierten Eliten- und Verteilungsdemokratie«. Die Unruhen in Caracas, die fast Tausend Todesopfer forderten, manifestierten den Zusammenbruch des alten politischen Systems, das auf dem Machtmonopol der beiden Parteien AD und Copei basierte, um die sich, je nach ideologischer Präferenz, Unternehmer, Gewerkschaften und die Katholische Kirche gruppieren. 1989 war auch der Beginn des Aufstiegs von Oberstleutnant Hugo Chávez, der bereits 1992

²⁴ Zu den Inhalten der bolivarianischen Revolution vgl. Friedrich Welsch/José Vicente Carrasquero, Venezuela unter Chávez: zwischen demokratischer Revolution und Caudilismo, Berlin 2001 (Ibero-Analysen, Nr. 7).

durch zwei Putschversuche von sich reden machte, ins Gefängnis kam, doch schon 1994 vom neugewählten konservativen Präsidenten Rafael Caldera begnadigt wurde.

Einen weiteren Beitrag zur fortschreitenden Schwächung des Staates stellte der gescheiterte Putsch der Opposition gegen Chávez dar. Maßgeblich für den Umsturzversuch im April 2002, der von Teilen des Militärs, der CTV und des Unternehmensverbands Fedecámaras getragen wurde, war eine Erhöhung der Staatsabgaben für Erdöl und Umbesetzungen an der Spitze von PDVSA. Der dreitägige Interimspräsident Pedro Carmona – damals Vorsitzender von Fedecámaras – verhielt sich keineswegs demokratischer als Chávez: Die neue Regierung wollte die Nationalversammlung auflösen, die Verfassung außer Kraft setzen und frühestens nach einem Jahr Wahlen abhalten. So stellt sich die Frage, ob die Opposition nicht eine ebenso große Bedrohung für einen demokratischen Rechtsstaat darstellt wie die jetzige Regierung.²⁵ Zudem hat der mißlungene Staatsstreich vom April 2002 nicht die Opposition, sondern Chávez gestärkt und die Spirale aus politischem Extremismus und zunehmender Gewalt weitergedreht.

Die Prognose für Venezuela ist auch nach dem Referendum über Chávez schlecht. Der Präsident hat seine Machtposition und sein bolivarianisches Projekt stärken können. Sein Wahlsieg vergrößert den Spielraum für ein energischeres Vorgehen gegen die Opposition, notfalls mit autoritären Mitteln. So ist es geradezu paradox, daß ausgerechnet seine Gegner, noch dazu mit Hilfe einer Verfassung, die sie als undemokratisch bezeichnen, Chávez durch die von ihr einberufene Volksabstimmung zusätzliche demokratische Legitimation verschafft haben. Für die Opposition ergeben sich aus der Wahlniederlage drei mögliche Konsequenzen: die Spaltung der heterogenen Anti-Chávez-Bewegung, die Option des bewaffneten Widerstands oder aber die Entwicklung einer politischen Alternative durch einen gemeinsamen Kandidaten und ein konsensfähiges politisches Programm.

Wie das Referendum gezeigt hat, ändern Wahlen wenig an der Polarisierung der politischen Kräfte. Beide Seiten sind nicht in der Lage, ihr jeweiliges Staatsmodell zu implementieren. Zwar verfügt die Regierung jetzt über einen noch größeren Handlungsspielraum als die Opposition, kann ihre Politik durch die permanente Konfrontation mit den Vertretern des »alten Systems« aber kaum durchsetzen. Diese Konstellation würde sich auch durch einen möglichen Sieg eines oppositionellen Kandidaten bei den Ende 2006 anstehenden Präsidentschaftswahlen nicht ändern, da dieser wiederum von den Chavistas mit politischen oder gar gewaltsamen Mitteln an der Ausübung der Macht gehindert werden würde.

So läßt sich das Fazit ziehen, daß in Venezuela sowohl die alte als auch die neue politische Elite versagt haben und beide die eigentlichen Probleme des Landes, wie die gravierende wirtschaftliche und soziale Situation, nicht angehen werden. Aus der Krise des Entwicklungsmodells erwuchs eine politische Legitimationskrise, auf die schließlich der Zusammenbruch

²⁵ Siehe *Ottaway*, Venezuela: Democratic Decay [wie Fn. 14], S. 87.

der alten Ordnung folgte, ohne daß sich ein neues Staatsmodell durchsetzen konnte. So sind auf nationaler Ebene eine lang anhaltende politische Lähmung und ein weiterer Staatszerfall zu erwarten, der nur noch von außen verhindert werden kann.

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Der innervenezolanische Konflikt ist nur durch eine Intervention der internationalen Gemeinschaft zu lösen.²⁶ Erst wenn es gelingt, eine Einigung zwischen Opposition und Regierung zu erzielen und die politische Blockade zu überwinden, wird eine Reform des Staatsapparats möglich sein. Deshalb sollten nicht Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe im Vordergrund der Außenpolitik gegenüber Venezuela stehen, sondern politische Maßnahmen, die auf dem Einsatz von Diplomatie und Instrumenten der Dialogförderung aufbauen.

Prärogative der Diplomatie. Hauptziel der externen Vermittler sollte es sein, die gegenwärtige Polarisierung der Kräfte in Venezuela zu überwinden, indem alle politischen Akteure in einen regulären, konstruktiven und international überwachten nationalen Dialog eingebunden werden. Folglich ist in Venezuela kein langfristiges, sondern ein kurz- und allenfalls mittelfristiges Engagement von außen notwendig. Würde die internationale Gemeinschaft jetzt auf die Krise des Staates in Venezuela reagieren, wären die Erfolgchancen für eine Strukturreform groß, die Kosten der Interventionsmaßnahmen hingegen sehr gering. Wenn der »Patient« aber erst auf der Intensivstation liegt und Venezuela durch einen Bürgerkrieg oder die langjährige Paralyse der Institutionen zu einem *failing state* wird, wäre nicht eine Reform des Staatsapparats, sondern ein sehr kostenintensiver Wiederaufbau staatlicher Strukturen notwendig.

Neben humanitären Erwägungen und dem Interesse an einer demokratischen Stabilisierung, die Hilfe von außen geboten erscheinen lassen, kann nicht übersehen werden, daß Venezuela als ressourcenreicher Staat eine bedeutende Wirtschaftsmacht ist. Als Erdöllieferant und wichtigster Handelspartner wird zuallererst den USA an der Stabilisierung ihres traditionellen Verbündeten in Südamerika gelegen sein. Denn bricht der Staat Venezuela auseinander, würde dies zahlreiche Sicherheitsprobleme in den Amerikas nach sich ziehen. Eine drastische Reduzierung der Öllieferungen, ein intensivierter Drogen- und Waffenhandel und steigende Kriminalität wären mögliche Folgen, die nicht nur die USA, sondern auch andere externe Akteure betreffen würden.

Insofern hat die internationale Gemeinschaft auch ein ökonomisches und sicherheitspolitisches Interesse an der Beilegung der Krise in Venezuela. Engagiert haben sich bislang das Carter Center, die OAS sowie die Regierungen der USA, Brasiliens und Spaniens. Die OAS und das Carter

²⁶ Vgl. Michel Shifter, Venezuela fuera del radar, in: Foreign Affairs en Español (México D.F.), 3 (April 2003) 2, S. 155–162.

Center waren die einzigen internationalen Organisationen, die beim Referendum als Wahlbeobachter fungierten. Mit der Begründung, daß die politischen und technischen Bedingungen nicht gegeben seien, verzichtete die EU in einer Erklärung des Rates auf die Entsendung einer Wahlbeobachtermission. Wie auch gegenüber anderen Ländern Lateinamerikas praktiziert die Union gegenüber Venezuela eine rein deklaratorische Politik ohne eigenes Profil.²⁷

Auf Regierungsebene hat sich Brasilien bisher am stärksten in Venezuela engagiert. Präsident Lula initiierte schon im Januar 2003 die Konstituierung einer »Gruppe der Freunde Venezuelas« (Grupo de amigos de Venezuela), in der außerdem Chile, Mexiko, Portugal, Spanien und die USA vertreten sind. Während eines bilateralen Gipfeltreffens im Sommer 2003 drängte Lula seinen Amtskollegen Chávez, die demokratischen Spielregeln einzuhalten und das Referendum zuzulassen. Das brasilianische Engagement kann eher auf die Zustimmung des Präsidenten rechnen als die Vermittlung der US-Regierung, die Chávez im März 2004 bezichtigt hat, die Opposition zu finanzieren und hinter dem Putschversuch gegen ihn gestanden zu haben.

Diplomatie und Maßnahmen zur Förderung des Dialogs kennzeichneten bisher die externen Interventionsmaßnahmen in Venezuela. Dabei hat die internationale Gemeinschaft erste Erfolge erzielt. So ist es der gemeinsamen Vermittlung der OAS, des Carter Centers und der Freundschaftsgruppe zu verdanken, daß Regierung und Opposition zwei gemeinsame Dokumente unterzeichneten:

- ▶ am 18. Februar 2003 sprachen sich beide Gruppen gegen Gewalt, für Frieden und Demokratie aus,
- ▶ am 29. Mai 2003 schlossen Opposition und Regierung einen Pakt über die mögliche Einberufung eines Referendums über Chávez und spätere Neuwahlen.

Bislang ist die erste Vereinbarung jedoch nicht eingehalten worden. Deshalb sollten die internationalen Akteure beide Seiten zu einem Dialog drängen und sich nicht scheuen, dabei notfalls der Regierung diplomatische Sanktionen und der Opposition den Entzug der Unterstützung anzudrohen. Ökonomische Sanktionen wie der Entzug der Entwicklungs- oder Wirtschaftshilfe sind hingegen keine geeigneten Maßnahmen, um einen politischen Konsens zu erzielen. Zum einen schafft die Konditionierung der Zusammenarbeit kontraproduktive Feindbilder, zum anderen ist Venezuela nicht von Entwicklungshilfe abhängig.

Das Monitoring der beiden Abkommen erweist sich im übrigen als schwierig, weil die internationale Gemeinschaft unterschiedliche Interessen in Venezuela verfolgt: Die US-Regierung hegt keinerlei Sympathien für Chávez und unterstützt die Opposition; das gleiche läßt sich von dem bis September 2004 amtierenden OAS-Generalsekretär César Gaviria aus Kolumbien sagen; Brasilien sucht vorwiegend den Dialog mit der Regierung;

²⁷ Siehe Susanne Grätius, Das Referendum in Venezuela. Keine Lösung der politischen Krise, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (SWP Aktuell 38/04), S. 7f.

und die EU plädiert für eine verhandelte und friedliche Einigung zwischen Opposition und Chavistas, ohne jedoch konkrete Vorschläge zu formulieren. Eine gemeinsame Agenda ist bislang nicht zustande gekommen.

Der kleinste gemeinsame Nenner der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf Venezuela war die demokratische, friedliche Beilegung der Krise durch Wahlen. Diese Haltung ist zwar politisch korrekt, beruht aber auf einer Fehldiagnose, denn auch Wahlen werden, wie das Referendum gezeigt hat, dem Land kaum mehr Demokratie bringen. Venezuela befindet sich seit über zwei Jahren in einem ständigen Wahlkampf, der sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird²⁸. Der endlose Streit über eine Volksabstimmung der Regierung Chávez und über die Anerkennung des Ergebnisses ist nicht nur für das politische Klima, sondern auch für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes verheerend.

Selbst wenn es der Opposition gelänge, durch Neuwahlen an die Macht zu kommen, würde das die Krise keineswegs lösen. Erstens besteht die Opposition trotz eines Zusammenschlusses in der Demokratischen Plattform (Coordinadora Democrática, CD) aus sehr heterogenen Gruppierungen und ein gemeinsamer Kandidat – die bekannteste Figur ist der Gouverneur von Miranda, Enrique Mendoza – wurde bislang nicht aufgestellt, zweitens ist ihre demokratische Gesinnung ebenso zweifelhaft wie die der Regierung, und drittens würde die Chávez-Bewegung notfalls mit Waffengewalt versuchen, wieder an die Macht zu gelangen. Selbst wenn die Akteure ihre Rolle wechseln sollten, würde dies nichts an der politischen Grundkonstellation ändern.

Der einzige Ausweg aus der verfahrenen politischen Situation wäre ein konstruktiver nationaler Dialog zwischen Regierung und Opposition. Dieser Weg öffnet sich aber nur durch eine neutrale Vermittlung von außen. Nur eine Politik der »runden Tische« auf der Grundlage permanenter Verhandlungen zwischen beiden Seiten könnte den fortschreitenden funktionalen Staatszerfall in Venezuela noch aufhalten. Da weder die Stärke der Opposition noch die Machtbasis der Chavistas kurzfristig abnehmen werden, sind beide Gruppen zur Koexistenz verdammt. Externe Vermittler sollten also darauf hinwirken, daß Opposition und Regierung zu einem demokratischen Konsens finden und Konflikte durch demokratische Verfahren innerhalb der Institutionen austragen. Denkbar wäre auch, eine Regierungsbeteiligung der Opposition zu aushandeln.

Ein mögliches Forum für ein in diesem Sinne verstärktes diplomatisches Engagement internationaler Akteure (der OAS, der USA, der EU und Brasiliens) wäre die Gruppe der Freunde Venezuelas, die jedoch reaktiviert werden müßte. Angesichts der gespannten Beziehungen zu den USA würde anstelle eines Vertreters der Regierung Bush ein neutraler amerikanischer Akteur wie das Carter Center von der Chávez-Regierung sicherlich eher als Gesprächspartner akzeptiert werden. Denkbar wäre auch eine engere Absprache zwischen einer kleinen Staatengruppe in der EU und

²⁸ Im September 2004 fanden Gouverneurs- und Kommunalwahlen statt, neun Abberufungsreferenden stehen an, und im Dezember 2006 gibt es erneut Präsidentschaftswahlen.

Brasilien, die – nach dem Vorbild des »San-José-Prozesses« in Zentralamerika – gemeinsam im Konflikt vermitteln könnte.

Voraussetzung hierfür wäre allerdings die Dialogbereitschaft beider venezolanischen Konfliktparteien, die notfalls unter Androhung von diplomatischen Sanktionen (keine Aufnahme in den Mercosur bzw. Ausschluß Venezuelas aus den Abkommen zwischen der EU und der Andengemeinschaft) durchgesetzt werden könnte. Venezuela bedarf weder eines von außen gestützten, kostenintensiven Staatsaufbaus noch einer höheren Entwicklungshilfe, sondern vielmehr einer intensiven Politik der Dialogförderung, bei der sich die internationalen Akteure sorgfältig abstimmen und einen Zielkatalog vereinbaren sollten. Dabei könnte vor allem die EU als neutraler und anerkannter externer Vermittler einen positiven Beitrag leisten, wohingegen die Haltung der US-Regierung bisher eher zur Polarisierung beigetragen hat. Der Verzicht der US-Regierung auf eine Positionierung im Konflikt könnte wesentlich zu dessen Lösung beitragen.

Entwicklungspolitische Lektionen und Maßnahmen. Die Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft mit Venezuela ist traditionell begrenzt. Im Gegensatz zu anderen Staaten verfügt Venezuela durch die Erdöleinnahmen über ausreichende eigene Ressourcen und ist nicht von Entwicklungshilfe abhängig. Diese macht lediglich einen Anteil von 0,1 Prozent am BNP aus. Hauptgeber sind – in dieser Reihenfolge – Spanien, die USA, die Europäische Kommission, Deutschland, Frankreich und Japan.

Welche Lehren lassen sich aus dem bisherigen entwicklungspolitischen Engagement externer Akteure in Venezuela ziehen? Ihr Ziel richtete sich bis 1998 vorwiegend auf die Stabilisierung und nicht auf die Reform des »alten Staatsapparats«. Paradigmatisch hierfür war das Verhalten der deutschen politischen Stiftungen, die, je nach ideologischer Orientierung, die beiden Parteien AD und Copei, Gewerkschaften und Unternehmer, unterstützten. Nach der Machtübernahme von Hugo Chávez und der Diskreditierung der beiden großen Parteien mußten sich die Stiftungen neue politische Partner suchen. Das Problem der Partnerwahl ist bis heute nicht gelöst, denn durch die Polarisierung neigen externe Akteure dazu, eine der beiden Gruppierungen zu stützen und sich wieder in die Falle des »becoming involved« zu begeben. Falsche Zielsetzungen und die jeweilige Partnerwahl der internationalen Gemeinschaft haben nicht zur Stabilisierung, sondern zur Destabilisierung des Landes beigetragen.

Venezuela ist weiterhin auf Unterstützung von außen angewiesen. Allerdings sollten entwicklungspolitische Projekte möglichst nicht partnergebunden, sondern funktional ausgerichtet sein. Die staatliche deutsche Entwicklungskooperation richtete sich bislang vorwiegend auf die Verbesserung des Sozialversicherungssystems und des Strafrechts, auf Maßnahmen im Bereich Umweltschutz, auf die Förderung von Beschäftigung sowie auf Programme mit Jugendlichen und indigenen Gruppen. In diesem Jahr läuft die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Venezuela aus. Angesichts der fortschreitenden Armut und des Zerfalls des Staats-

apparats sollte sie nicht eingestellt, sondern intensiviert und um neue Projekte erweitert werden.

Anknüpfend an die Erfahrungen mit der Reform des Staatsapparats sollte die künftige Kooperation stärker auf die Entpolitisierung der Institutionen, ihre Professionalisierung, Effizienz und Transparenz abzielen. Äußerst desolat ist auch der Zustand von Justiz und Strafvollzug. Die Reform des Polizei- und Sicherheitsapparats ist ebenfalls eine wichtige Aufgabe zur Stärkung des Staates in Venezuela. Der Ombudsmann empfahl in seinem jüngsten Bericht zu den Menschenrechten in Venezuela²⁹ eine »Säuberung« des Polizei- und Sicherheitsapparats sowie die Aufnahme einer Menschenrechtskomponente in das Ausbildungsprogramm der Sicherheitsbeamten. In diesen Bereichen könnte Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung Venezuelas leisten.

Bevor aber diese Reformen angegangen werden, sollten alle politischen Akteure als erste Station auf dem Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat in Venezuela einen neuen Pakt schließen – anknüpfend an die Tradition des »Punto Fijo« von 1958.³⁰ Nur die Definition eines politischen und sozio-ökonomischen Grundkonsenses zwischen den politischen Kräften im Land und ein inhaltlicher Kompromiß zwischen der elitenzentrierten liberalen und der Chávez-fokussierten partizipativen Demokratie werden den Staatszerfall noch aufhalten können.

²⁹ *Defensoría del Pueblo*, Informe preliminar sobre Derechos Humanos a la Vicepresidencia, Caracas, März 2004, S. 54, <www.defensoria.gov.ve/archivos/1408/informe-2702-0503-2004-prelim.pdf>.

³⁰ Siehe Fn. 2.

Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration

Uwe Halbach

I. Einleitung: Georgien im GUS-Vergleich

Georgien (heute 4,4 Millionen Einwohner) lieferte zu Beginn und gegen Ende der neunziger Jahre ein Paradebeispiel für schwache Staatlichkeit im GUS-Raum. Bei seinem Eintritt in die staatliche Unabhängigkeit 1991 war das Land in Sezessionskriege an seiner Peripherie und in Machtkämpfe im Inneren verstrickt. Unter dem früheren sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse, der 1992 die Führung in seiner Heimat übernommen hatte, konnte Georgien zwar die Bürgerkriegswirren überwinden, ein Mindestmaß an Stabilität zurückgewinnen und wirtschaftliche Reformen in Angriff nehmen. Gleichwohl mußte es bald wieder als ein »versagender Staat« klassifiziert werden.

Die Hauptsymptome seiner schwachen Staatlichkeit liegen im Bereich der Sicherheitsfunktion. Hier verbanden sich in der Schewardnadse-Ära gravierende Probleme bei der Wahrung territorialer Integrität (ungelöste Sezessionskonflikte in Abchasien und Südossetien, rechtsfreie Räume und eigenmächtige Gebietsherrschschaften wie in Adscharien) mit einem hohen Grad an Korruption und Ineffizienz bei den Organen der inneren Sicherheit. In der Wohlfahrtsdimension büßte der Staat, der kaum noch Ressourcen für soziale Transferleistungen und die Pflege humanen Kapitals aufbringen konnte, seine Funktionsfähigkeit weitgehend ein. Georgien hatte in der nachsowjetischen Dekade eine Wirtschaftsschrumpfung zu verzeichnen, die deutlich über dem Durchschnitt der GUS-Staaten lag. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die dem georgischen Staat von seiner Bevölkerung zugemessene Legitimität gegen Ende der neunziger Jahre rapide schwand. Die Hauptursachen des Unmuts waren das aufgrund des desolaten Zustandes der für »law and order« zuständigen Staatsorgane erzeugte Gefühl von Schutzlosigkeit, die permanente Haushaltskrise mit einem Steueraufkommen, das dem Niveau afrikanischer Staaten entsprach, der damit verbundene Rückzug des Staates aus sozialen Dienstleistungen, die anhaltende Krise bei der Versorgung privater Haushalte mit Energie sowie vor allem die ungelösten Sezessionskonflikte und damit zusammenhängenden Flüchtlingsprobleme, die schwer auf der georgischen Gesellschaft lasteten.

In der Summe beschwerten die Probleme auf allen Funktionsebenen von Staatlichkeit (Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität) den politischen Neubeginn nach der »Rosenrevolution« vom November 2003 mit erheblichen Altlasten.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

1. Sicherheit

Territoriale Desintegration. Kein anderer Staat im postsowjetischen Raum hat so große Schwierigkeiten bei der Wahrung bzw. Wiederherstellung territorialer Integrität und der Kontrolle über sein international anerkanntes staatliches Hoheitsgebiet wie Georgien. Vorübergehend waren mehr als 20 Prozent des rund 70 000 Quadratkilometer großen Staatsterritoriums dem Zugriff der Regierung in Tiflis entzogen. Zu den abtrünnigen Sezessionsrepubliken Abchasien (7869 qkm, 200 000–300 000 Einwohner) und Südossetien (2732 qkm, unter 100 000 Einwohner) kommen Landesteile hinzu, die sich – ohne daß sie die Sezession anstreben – dem Gewaltmonopol der Zentralregierung zeitweise entzogen haben oder dauerhaft entziehen. Dazu gehörte bis zum Mai 2004 die autonome Republik Adscharien (380 000 Einwohner, Hauptstadt: Batumi). Die am Schwarzen Meer gelegene Republik spaltete sich zwar nicht von Georgien ab, maßte sich aber unter der autokratischen Herrschaft Aslan Abaschidzes weitgehende fiskalische, wirtschaftliche, politische und sogar militärische Eigenmächtigkeit an. Sie weigerte sich beispielsweise, Steuer- und Zolleinnahmen nach Tiflis abzuführen. Weitere zentrifugale oder mit dem Rest des Landes nur schwach verbundene Landesteile sind zum Beispiel isolierte Hochgebirgstäler wie Svaneti und die Region Pankisi mit ihrer tschetschenischstämmigen Volksgruppe der Kisti im Norden oder die armenische Siedlungsenklave von Javacheti im Süden Georgiens. Die zwischen 1991 und 1993 kriegerisch ausgetragenen, dann durch Waffenstillstandsabkommen »eingefrorenen« Sezessionskonflikte, vor allem der Abchasienkonflikt, sind trotz internationaler Vermittlungsbemühungen im Rahmen von OSZE und UNO von einer politischen Lösung bis heute weit entfernt. Sie bilden denjenigen Faktor, der die Sicherheit, die Wirtschaftsentwicklung, die äußere und innere Souveränität Georgiens am stärksten untergräbt. Zwischen 260 000 und 300 000 georgische Vertriebene aus den Sezessionsgebieten leben als sozial nicht integrierte Bevölkerungsgruppe in »Kerngeorgien«. Das ungelöste Flüchtlingsproblem übt erheblichen sozialen und politischen Druck auf das Land aus und hält die Option einer militärischen Lösung der »eingefrorenen Sezessionskonflikte« am Leben.

Mangelnde Kontrolle der Außengrenzen. Mit den Abspaltungskonflikten verbunden ist die eingeschränkte Kontrolle des georgischen Staats über seine Außengrenzen. Dies gilt vor allem für die entlang des kaukasischen Hochgebirgskamms verlaufende Grenze mit Rußland. Besonders der Verlust der Hoheitsgewalt über das bereits erwähnte Pankisi-Tal erlangte weltweite Aufmerksamkeit. Er gab den Anstoß für die Intensivierung der amerikanisch-georgischen Sicherheitskooperation in Gestalt des »Georgian

Train and Equip Programme« (GTEP).¹ Auch Regionen an der Demarkationslinie des georgisch-abchasischen Konflikts wie das Kodori-Tal oder der Bezirk von Gal(i), ein weitgehend georgisch besiedeltes Gebiet im Süden Abchasiens, sind *no go areas*, die letztlich von keiner Seite kontrolliert werden. Die Grenze zur Türkei entzog sich vor der Wiedereingliederung Adschariens in das Gewaltmonopol der Zentralregierung im Mai 2004 ebenfalls der Überwachung durch Tiflis.

Im Ergebnis hatte der georgische Zoll kaum Zugriff auf die Grenzgebiete zu Rußland und zur Türkei – den beiden Ländern, die im Außenhandel Georgiens dominieren. Dieser Souveränitätsverlust hatte für den georgischen Staat bislang erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen. Im Umfeld der eingefrorenen Sezessionskonflikte liegen die Hauptzonen illegaler Wirtschaftstätigkeit in der Region. Vor allem die abtrünnige »Republik« Südossetien hat sich den Ruf einer regionalen Schmuggelhochburg erworben, über die ein Großteil illegaler Benzinlieferungen verläuft. Allein durch den Schmuggel von Erdölprodukten entgingen dem Fiskus im Jahr 2003 rund 200 Millionen US-Dollar.² Georgien bildet ferner zunehmend ein Transitgebiet für den Drogenhandel aus Afghanistan entlang »neuer Seidenstraßen«. Der heutige Präsident Saakashvili beschrieb diesen Zustand vor drei Jahren als Justizminister wie folgt: »Wir bieten eine ideale Situation für Drogenhändler, wenn man sich einmal unsere mangelnde Kontrolle über unsere Territorien und unsere strategisch bedeutsame geographische Lage vor Augen führt. Wir bieten Zugang zu Seehäfen und damit die kürzeste Route in den Westen.«³ Die Durchlässigkeit der Grenzen ist auch mit juristischen Problemen nachsowjetischer Grenzziehung verbunden: Im Falle Georgiens ist rund ein Drittel der – ehemals innersowjetischen – Grenzen zu Rußland, Armenien und Aserbaidschan noch nicht demarkiert. Die Jurisdiktion und Zuständigkeit für Sicherheit bleibt in diesen Grenzzonen unklar, ein Zustand, der Schmuggel, organisiertes Verbrechen und grenzüberschreitenden Terrorismus fördert.⁴

Die Reintegration Adschariens in den georgischen Staat, die mit dem Ende des Abaschidse-Regimes im Mai 2004 eingeleitet wurde, könnte eine Wende zum Besseren bringen – zu mehr Sicherheit an den Außengrenzen und zu einer Steigerung der Zoll- und Steuereinnahmen. Freilich ist Adscharien, was die Wiederherstellung der territorialen Souveränität Georgiens betrifft, nicht mit den Sezessionsgebieten Abchasien oder Südossetien zu vergleichen, denn es hat bei aller Machtanmaßung Abaschidses stets seine Zugehörigkeit zu Georgien erklärt. Dieser Unterschied zeigte

¹ Im Rahmen des GTEP kamen seit Herbst 2001 rund 200 US-Militärberater und Ausbilder ins Land. Sie bildeten drei Armeebataillone und eine Grenzschutzeinheit aus.

² Shorena Ratiani, Georgia: Corruption Crackdown Makes Waves, in: *Institute for War and Peace Reporting (IWPR)*, Caucasus Reporting Series, Nr. 221, 4.3.2004, <www.iwpr.net/index.pl?caucasus_200403.html>.

³ Leading Reformer Concerned about Drug Trafficking Menace in Georgia, 7.1.2002, <www.eurasianet.org/departments/quanda/articles/eav010702.shtml>.

⁴ Martina Huber, State-building in Georgia. Unfinished and at Risk?, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, Februar 2004, S. 40.

sich sehr bald, als die georgische Führung den Erfolg der Wiedereingliederung Adschariens gegenüber Südossetien zu wiederholen suchte.

Gewaltprivatisierung und schwache staatliche Sicherheitsstrukturen.

Zwischen 1991 und 1994 war die Situation in Georgien ganz und gar von der Anarchie staatlicher Sicherheitsstrukturen geprägt. Es war die »Zeit der Jungs«, ⁵ eine Phase der Gewaltprivatisierung im Umfeld der Sezessionskonflikte in der Peripherie und der politischen Machtkämpfe im Zentrum des Landes. Unter poetischen Namen wie »Ritter« (Mchedrioni) entstanden private Milizen, die deutlich machten, wie sehr das staatliche Gewaltmonopol aus sowjetischer Zeit erodiert und daß unter den Bedingungen staatlicher Unabhängigkeit noch kein neues errichtet war. Diese Gewaltakteure, die oft in Drogengeschäfte oder andere Formen der Kriminalität verwickelt waren, engagierten sich in Ermangelung offizieller Streitkräfte vor allem in den Sezessionskonflikten und wurden teilweise von den rudimentären staatlichen Sicherheitsorganen in Dienst gestellt. So stand eine paramilitärische Organisation wie die Nationalgarde des Warlords Kitovani vorübergehend sogar an der Spitze des Verteidigungsministeriums (1992/93). Diverse Konfliktparteien und Gewaltakteure im Südkaukasus bewaffneten sich damals, indem sie sich aus alten sowjetischen Waffenlagern bedienten. Unter Schewardnadse wurden die Milizen zwar weitgehend aufgelöst, einige ihrer Führer verhaftet und vor Gericht gestellt sowie der Aufbau offizieller Streitkräfte und Sicherheits- und Rechtsschutzorgane in Angriff genommen; die Verstaatlichung der Gewaltstrukturen blieb aber unvollkommen. Restbestände privatisierter Gewalt konnten sich halten, wie zum Beispiel die georgischen Partisanenformationen namens »Waldbrüder«, »Weiße Legion« oder »Jäger« (Monadire), die in Abchasien gegen die dortigen lokalen Gewaltakteure kämpften und in einer fragwürdigen Beziehung zu den offiziellen Sicherheitsorganen in Tiflis standen. Zu den nicht legitimierten Waffenträgern gehör(ten natürlich auch die Milizen in den Sezessionsgebieten und in Adscharien. Dort spitzte sich der Konflikt zwischen Tiflis und Batumi ab März 2004 zu einer Konfrontation zwischen georgischen Streitkräften und paramilitärischen Formationen zu. Mit der Kapitulation des Abaschidse-Regimes im Mai 2004 und der Auflösung seiner bewaffneten Strukturen ⁶ wurde ein wichtiger Schritt in Richtung einer georgischen Staatsbildung getan. Die Milizen in Südossetien dagegen leisteten kurz darauf georgischen Truppen

⁵ Jan Koehler, *Die Zeit der Jungs. Zur Organisation von Gewalt und der Austragung von Konflikten in Georgien*, Münster 2000 (Spektrum – Berliner Reihe zur Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in Entwicklungsländern, Bd. 64).

⁶ Laut Angabe des georgischen Sicherheitsministeriums verfügte Abaschidse über eine »Landwehr« aus 1300 Bewaffneten, eine von einem russischen Generalleutnant ausgebildete schnelle Eingreiftruppe und über »Waffen für einen großangelegten Kampf«, darunter Panzerminen, Sprengstoff, »Strela«-Raketen; *Deutsche Welle – DW-World.de*, »Beschlagnahmte Waffen haben alle unsere Erwartungen übertroffen« (DW-Monitor Russland & GUS), 13.5.2004, <www.dw-world.de/german/0,3367,2989_A_1201648_1_A,00.html>.

Widerstand, die sich unter der Vorgabe, Schmuggel zu bekämpfen, in diese Konfliktzone begeben hatten.

Die inneren Sicherheitsorgane standen in der Schewardnadse-Ära ganz besonders im Ruch der Korruption. Bezeichnend ist hier eine Aussage des von November 2003 bis Juni 2004 amtierenden Innenministers Baramidze (inzwischen Verteidigungsminister) über den Zustand seines Ressorts, bevor er dessen Führung übernahm: »Jede Beziehung innerhalb des Ministeriums und alle Beziehungen zwischen dem Ministerium und der Öffentlichkeit basierten auf Korruption ... Dieses Ministerium war in das Drogengeschäft, in Waffenschmuggel, in die Protektion von Kriminellen, in Erpressungs- und Entführungsfälle verwickelt.«⁷ Diese Aussage ist zwar charakteristisch für die mit dem Ancien régime abrechnende Rhetorik der »Rosenrevolutionäre«, grundsätzlich aber bestätigen einschlägige georgische und ausländische Studien den hier beschriebenen Zustand der Sicherheitsorgane.⁸ Die Ministerien für Sicherheit, Inneres und Verteidigung waren in der Vergangenheit von informellen Netzwerken und Seilschaften durchdrungen, die sich jeder grundlegenden Reform der Sicherheitsstrukturen widersetzen. Gerade an die Spitze dieser Ministerien hatte Schewardnadse Favoriten befördert, wobei er auf Bekanntschaften aus jenen Zeiten zurückgriff, als er Innenminister und Parteichef der Sowjetrepublik Georgien war. Die Streitkräfte waren lange Zeit schlechter ausgestattet als die inneren Sicherheitsapparate. Die pauperisierte Armee erhielt nur einen Bruchteil der geplanten Haushaltszuweisungen, die sich 2001 ohnehin auf nur 0,4 Prozent des BIP beliefen. »Georgien hat kein Verteidigungsbudget«, stellte der zuständige Minister im gleichen Jahr fest. Wiederholt kam es zu Meutereien in Einheiten, die seit Monaten keinen Sold, keine Uniformen oder keine Verpflegung mehr erhalten hatten. Die verstärkte US-Militärhilfe für Georgien setzt an der Ausbildung und Ausrüstung ausgewählter Armee-Einheiten an. Das Militärbudget soll laut Angabe der neuen Regierung auf 2 Prozent des BIP erhöht werden. Solche Erhöhungen sind freilich in der Vergangenheit wiederholt angekündigt und dann doch nicht finanziert worden.

2. Wohlfahrt

Die Weltbank klassifiziert Georgien im Jahr 2003 als *low income country* mit einem BIP-Aufkommen per capita von 730 US-Dollar.⁹ 54 Prozent der Bevölkerung lebt laut offizieller Statistik unterhalb der Armutsgrenze, das heißt unterhalb eines Monatseinkommens von 120 Lari (60 US-Dollar laut Angaben von 2002). 14 Prozent der Bevölkerung gelten als »extrem arm«, was bedeutet, daß sie unterhalb eines Einkommensniveaus von 50 Lari monat-

⁷ Ken Stier, Behind a Desk: Georgian Official Promises War on Corruption, 19.12.2003, <www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav121903_pr.shtml>.

⁸ Shukuko Koyama, Security Sector Reform in Georgia, Saferworld Briefing, September 2002.

⁹ The World Bank, Georgia Country Brief 2003.

lich leben.¹⁰ Bei Pro-Kopf-Angaben muß zwar berücksichtigt werden, daß in den GUS-Staaten offizielle Bevölkerungszahlen unzuverlässig sind und die Schattenwirtschaft, die sich statistischer Erfassung entzieht, breiten Raum einnimmt. Trotz solcher Ungenauigkeit besteht kein Zweifel daran, daß Georgien nach 1991 eine enorme Wirtschaftsschrumpfung und seine Bevölkerung eine dramatische Verarmung erlitten hat. Der Einkommensstand von 2001 entsprach ungefähr 40 Prozent des Niveaus von 1991.

Der Human Development Index ordnet Georgien im Jahr 2003 auf Rang 88 ein. Damit nimmt das Land unter den nachsowjetischen Staaten einen Platz im Mittelfeld ein. In dieser HDI-Bewertung schlugen sich noch günstige soziale, bildungspolitische und kulturelle Bedingungen nieder, die Georgien in der Vergangenheit ausgezeichnet hatten. Nirgendwo in der GUS fiel aber in der nachsowjetischen Entwicklung der Deprivationschock dramatischer aus als in Georgien, das in sowjetischer Zeit durch sein hohes Bildungsprofil, ein intensives Kulturleben, seine Tourismusindustrie, breite private Wirtschaftszonen und einen relativ hohen Lebensstandard herausstach und als »behagliche Nische« der Sowjetunion galt. Am Ende der Schewardnadse-Ära verglichen es georgische Politiker selbst zunehmend mit Tadschikistan, das mit seinen sozialökonomischen Indikatoren im Vergleich der 15 Unionsrepubliken der UdSSR am untersten Ende rangierte.

Zum Hauptopfer von Pauperisierung und Korruption wurde der Bereich, den man in der OECD-Staatlichkeit die »öffentliche Hand« nennt. In den Bereichen soziale Grundsicherung, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur gingen die staatlichen Transferleistungen drastisch zurück. Die Staatsausgaben für das Gesundheitswesen lagen 1999 bei 0,9 Prozent des BIP und entsprachen etwa 7 US-Dollar pro Einwohner. Insgesamt sanken die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt um mehr als 90 Prozent. Der Staat war nicht mehr in der Lage, die elementarsten öffentlichen Dienstleistungen zu finanzieren. Das Rentenniveau sank auf 14 Lari im Monat (weniger als 7 Euro), Renten und Gehälter im öffentlichen Dienst wurden oftmals monatelang nicht ausgezahlt. Die Infrastruktur des Landes erodierte. Um ein Beispiel zu nennen: Georgien präsentiert sich international gerne als Brücke zwischen Asien und Europa, ließ aber sein Straßennetz dermaßen zerfallen, daß es von der Erfüllung einer solchen Korridorfunktion weit entfernt ist.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Gegen Ende der Präsidentschaft Schewardnadses beschleunigte sich der Verlust an Legitimität. Die staatlichen Institutionen wurden von der Bevölkerung zunehmend in Frage gestellt. Schewardnadse hatte den in der Phase der Restabilisierung nach 1994 erworbenen Vertrauenscredit um 1999 weitgehend verbraucht. Laut einer im Jahre 2002 weltweit durch-

¹⁰ *European Commission, Country Strategy Paper 2003–2006/Tacis National Indicative Programme 2004–2006 Georgia*, adopted on 23 September 2003, S. 12, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/csp/georgia_csp_6.pdf>.

geführten Studie gehörte Georgien zu den fünf Ländern, in denen die Bevölkerung ihrer Regierung am wenigsten Vertrauen schenkte.¹¹ Allerdings konnte Kritik an der Regierung hier auch offener artikuliert werden als in den meisten Präsidialautokratien des GUS-Raums. Die Gründe für den Legitimitätsschwund lagen weniger darin, daß das Regime einen diktatorischen Charakter gehabt hätte, als in der Nichterfüllung grundlegender Staatsfunktionen in den Bereichen Sicherheit und Wohlfahrt. In puncto Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit erhielt Georgien bessere Noten als Rußland, Aserbaidschan oder zentralasiatische Staaten.¹² Auch die Funktionsfähigkeit der Judikative wurde eher durch einen Mangel an Professionalität, durch Korruption und unzureichende Umsetzung von Justizreformen als von Übergriffen der Exekutive eingeschränkt.

Das Parlament verfügte im Georgien Schewardnadses über mehr legislative Kompetenz und stellte eine transparentere Institution dar als in den meisten Vergleichsstaaten im GUS-Raum. In dem Land entfaltete sich ein Parteienpluralismus, der allerdings keine soliden demokratischen Institutionen nach sich zog. Das Problem der Parteien war ihre organisatorische Schwäche, nicht so sehr staatliche Repression: Es mangelte ihnen an innerparteilicher Demokratie, der Willensbildungsprozeß war an Persönlichkeiten und nicht an Programmen orientiert und in der Gesellschaft waren sie kaum verankert. Hinzu kamen konfrontatives Gebaren und ein Hang zum Fraktionismus. Parteien und außerparlamentarische Oppositionskräfte waren in ähnlicher Weise vom Klientelismus geprägt wie die Regierung. Im Machtzentrum balancierte Schewardnadse verschiedene Seilschaften aus – so in Gestalt der 1993 gegründeten Regierungspartei »Bürgerunion«, die sich dann aber 2001 in einen konservativen, auf Machterhalt ausgerichteten und einen reformerischen, in die Opposition abwandernden Flügel spaltete.

Bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1999 und 2000 stellten Beobachter der OSZE und des Europarats erstmals »schwere Unregelmäßigkeiten« fest. Der Fälschungsverdacht bei den Parlamentswahlen vom November 2003 schließlich war der Funke zur »Rosenrevolution«.

Auch die Zivilgesellschaft konnte sich in Georgien besser entfalten als in den meisten Staaten des GUS-Raums.¹³ Sie füllte in mancher Hinsicht die Lücken, die das schwache Parteiensystem hinterließ. NGOs interagierten mit Medien, Parteien und Parlamentsabgeordneten und lehnten sich politisch an den Reformflügel der Bürgerunion an. Die Schwächen der zivilgesellschaftlichen Initiativen in Georgien liegen jedoch in ihrer starken Abhängigkeit von ausländischer Finanzierung, ihrer Konzentration

¹¹ Zitiert von Huber, *State-building in Georgia* [wie Fn. 4], S. 48.

¹² Freedom House bewertet seine Demokratisierungsentwicklung 2003 mit 4,69 (abnehmende Tendenz) und seine »Rule of Law«-Performanz mit 5,13 (abnehmende Tendenz); *Freedom House*, *Nations in Transit 2003. Democratization in East Central Europe and Eurasia*, Lanham u.a. 2003, S. 262.

¹³ In bezug auf »civil society« erteilt Freedom House Georgien im Jahr 2003 die Note 4,00. Besser schneiden hier im GUS-Raum nur noch Armenien und die Ukraine mit jeweils 3,50 ab; ebd., S. 268.

auf die Hauptstadt und ihrer entsprechend unterentwickelten Präsenz in der Provinz begründet.¹⁴

Meinungsfreiheit und Pressefreiheit wurden unter Schewardnadse weitgehend gewährt, sieht man von vereinzelten Übergriffen auf Journalisten und von der Situation in Adscharien ab. Unter den Printmedien dominieren die unabhängigen Zeitungen, deren Verbreitung und Einfluß allerdings gering ist, weil sich die Bevölkerung überwiegend über Radio und Fernsehen informiert. Doch auch in diesem Sektor gab es ein relativ hohes Maß an Regierungsunabhängigkeit.

Insgesamt war die Ära Schewardnadse durch eine Diskrepanz zwischen der Errichtung formaler demokratischer Strukturen und einer stark personalistisch-klientelistischen Herrschaftspraxis gekennzeichnet. Es gab eine Kluft zwischen dem unter europäischer Beratung kodifizierten Recht und seiner Durchsetzung sowie andere Unzulänglichkeiten, die den Grad von Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit einschränkten. Diese müssen allerdings vor dem Hintergrund extrem ungünstiger Ausgangsbedingungen (Sezessionskriege, Staatszerfall, Wirtschaftskontraktion) bewertet werden.¹⁵ Ein Hauptproblem des georgischen Staates vor der »Rosenrevolution« bestand darin, daß die Bevölkerung ihm zuletzt keinerlei Handlungsfähigkeit und -willigkeit mehr zutraute.

Der Regimewechsel von Schewardnadse zu Saakashvili und seinen Mitstreitern im Gefolge der »Rosenrevolution« erzeugte in Georgien einen Schub an Zustimmung für einen politischen Neubeginn. Dies kam in der Präsidentenwahl vom 25. Januar 2004 zum Ausdruck, als Saakashvili 96 Prozent der abgegebenen Stimmen erhielt, und ebenso bei den erneuten Parlamentswahlen am 28. März, bei denen die »Nationale Bewegung – Demokraten«, die vereinigte Partei der »Rosenrevolutionäre«, eine überwältigende Stimmenmehrheit erzielte. Damit hat sich die politische Landschaft Georgiens allerdings so sehr verengt, daß sie kaum noch pluralistisch genannt werden kann. Neben der aus der »Rosenrevolution« hervorgegangenen neuen Führung können sich kaum alternative politische Kräfte entfalten.

Die hohe Akzeptanz für den Neubeginn kann schnell verfliegen – angesichts der kaum lösbaren Aufgaben, denen sich die neue Führung verschrieben hat. Schon bald wurden erste Zweifel an der demokratischen Gesinnung der Regierung laut. Selbst Mitstreiter Saakashvilis monierten die Eile, mit der Verfassungsnovellen zur Bildung einer effektiveren Exekutive (durch die Einführung des Amtes des Premierministers, Ausweitung präsidialer Befugnisse gegenüber dem Parlament und andere Maßnahmen)

14 Ende 2001 gab es in Georgien rund 3800 »Vereine« oder »Assoziationen«. Das Justizministerium, das nur Stiftungen registriert, erfaßte Mitte 2002 859 dieser Organisationen. In der Bevölkerung wird laut Meinungsumfragen die Bedeutung des NGO-Sektors allerdings als niedrig eingeschätzt. Nähere Angaben zu diesem Sektor in ebd., S. 268–270.

15 Edwin Czerwick/Gulbaat Rzchiladse, Demokratie oder Autokratie. Kaukasische Teufelskreise in Georgien, in: Osteuropa, 53 (2003) 8, S. 1084–1097. Zur georgischen »Fassaden-demokratie« siehe auch Jaba Devdariani, Georgia: Rise and Fall of the Facade Democracy, in: Demokratizatsiya, 12 (Winter 2004) 1, S. 79–115.

ohne öffentliche Diskussion und ohne die erneuten Parlamentswahlen abzuwarten durch ein delegitimiertes Parlament gepeitscht wurden. Menschenrechtsaktivisten wiesen auf populistische Tendenzen und Rechtsverletzungen bei der lautstarken Antikorruptionskampagne hin. Vertreter von NGOs bemängelten, daß sich die Judikative bei dieser Kampagne der Exekutive unterordnet und ihre Eigenständigkeit verliert.¹⁶ Der Europarat warnte die georgischen Behörden, beim dringend notwendigen Kampf gegen Korruption »die Grenzen des Gesetzes nicht zu überschreiten«.

Es bleibt dennoch festzuhalten, daß Georgien seit November 2003 aus einer Phase tiefer Stagnation und Resignation erwacht ist. Die neue Regierung signalisiert der Bevölkerung einen Willen zum politischen Handeln, der dem Ancien régime völlig abhanden gekommen war. Es entwickelte sich eine politische Dynamik, in der zuvor kaum absehbare Chancen und Risiken liegen.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

1. Faktoren auf nationaler Ebene

Korruption. An der Schnittstelle zwischen der staatlichen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Legitimitätsfunktion liegt ein Hauptproblem des Landes: die alle Ebenen von Staat und Gesellschaft durchdringende Korruption. Im Ranking von Transparency International für das Jahr 2003 figurierte Georgien mit der Note 1,8 zusammen mit Aserbaidshan und Tadschikistan unter den zehn korruptesten von 133 erfaßten Staaten der Welt.¹⁷ Die Korruption in den staatlichen Organen zu bekämpfen war daher das dringlichste Anliegen der neuen Regierung, die mit spektakulären Verhaftungen eine entsprechende Kampagne einleitete.

Korruptionsbekämpfung ist allerdings seit Jahren ein Hauptthema in der georgischen Innenpolitik und im Dialog Georgiens mit internationalen Gebern. Schon Präsident Schewardnadse hatte im Jahr 2001 ein Nationales Programm für Korruptionsbekämpfung und eine Antikorruptionskommission ins Leben gerufen, deren Vorsitzender Korruption als einen nationalen »way of life« bezeichnete, der auf der Geringschätzung von Gesetzen beruht: »Die Leute hatten naturgemäß eine zynische Einstellung gegenüber sowjetischen Gesetzen und Regeln, aber im unabhängigen Georgien respektieren sie Gesetze noch weniger. Sie stellen fest, daß der Staat keine Dienstleistungen gegenüber seinen Bürgern mehr erbringt und keine Gesetzestreue erzwingt. Wozu sollten sie dann noch Steuern zah-

¹⁶ Jean-Christophe Peuch, Georgia: Critics Say Police Violence, Media Intimidation on the Rise, 20.2.2004, <www.eurasianet.org/departments/rights/eav022004.shtml>.

¹⁷ Lediglich Myanmar, Paraguay, Haiti, Nigeria und Bangladesh wurden noch schlechter bewertet, <www.transparency.org/cpi/2003/dnld/cpi2003_background-data.pdf>. Auch der »Governance Indicator« der Weltbank stellte Georgien bei der Korruptionskontrolle eine sehr schlechte Note aus, *The World Bank*, Governance Indicators: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, Juni 2003 <www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>.

len?»¹⁸ Der damalige Wirtschafts-, Industrie- und Handelsminister teilte mit, daß korrupte Beamte gut die Hälfte der Profite eines durchschnittlichen Geschäftsmanns abschöpfen und den Staatshaushalt um mehr als eine Milliarde Lari (500 Mio. US-Dollar) im Jahr berauben.

Eine bereits 2001 eingeleitete Antikorruptionskampagne wurde von ausländischen Gebern unterstützt, erbrachte aber keine Verbesserung der Lage. Hatte man Georgien bislang als einen Vorreiter liberaler Reformpolitik im GUS-Raum behandelt, weil es relativ früh und konsequent einen gesetzlichen Rahmen für die Entwicklung privater Unternehmen geschaffen hatte, begann man nun der Auffassung von Kritikern zu folgen, die das Land eher als ein Beispiel für einen »versagenden Staat« bezeichneten. Eine deutsche Politologin wies darauf hin, daß die korrupten Machtstrukturen weniger das Ergebnis einer gescheiterten Durchsetzung von Staatlichkeit nach westlichem Muster seien als das Produkt einer absichtlichen Inszenierung, bei der willkürliche behördliche Regelungen als Abschöpfungsmöglichkeiten genutzt werden. Was als Schwäche wahrgenommen werde, sei bei näherem Hinsehen »Ausdruck der Funktionslogik einer Ordnung, die auf der Verpachtung von Herrschaftsrechten beruht«.¹⁹

Die Antikorruptionskampagne unter der neuen Regierung setzte mit spektakulären Verhaftungen einerseits und der Erhöhung der Gehälter im Zoll, in der Polizei und anderen Ressorts andererseits an. Doch um die Kluft zwischen regulärem und korruptivem Einkommen zu schließen und den ökonomischen Anreiz für Korruption zu beseitigen, mußten die Gehälter verzweifacht werden. Selbst rangniedrige Zollbeamte konnten bislang mehr als 2.000 Dollar im Monat durch Korruption erzielen, während ihr reguläres Gehalt bei unter 50 Dollar lag.²⁰ Kritiker weisen auf Rechtsverletzungen bei der Durchführung der Antikorruptionskampagne seit Ende 2003 hin, auf Verhaftungen ohne Haftbefehl und Haftentlassungen gegen hohe Zahlungen an den Fiskus. Alle Kommentatoren sind sich jedoch über den dringlichen Handlungsbedarf bei der Korruptionsbekämpfung einig: Unter Schewardnadse blieb dieser Kampf auf der Ebene von Deklarationen stecken; unter Saakashvili wird er geführt.

Konfliktanfällige ethno-territoriale Strukturen. Die »eingefrorenen Sezessionskonflikte« sind ein konstantes Phänomen der nachsowjetischen Entwicklung im Südkaukasus und besonders in Georgien. Dort liegen ihre historischen Wurzeln vor allem in der Aufgliederung des Staatsterritoriums in »Kerngeorgien« und nationale Gebietskörperschaften in der Peripherie (Abchasien, Südossetien, Adscharien) im Rahmen der sowjeti-

¹⁸ Zitiert bei Zaza Namoraze/Goka Gabashvili/George Papuashvili, Georgia Appeals to Public to Help Fight Corruption, o.D. <www.eurasianet.org/osn/Georgia_Appeals_to_Public_to_Help.html>.

¹⁹ Barbara Christophe, Das kaukasische Trugbild. Georgiens Elite täuscht den Gebern Reformen vor, während sie einen völlig korrupten Staat aufbaut, in: *der überblick*, (2000) 4, S. 71–75.

²⁰ Ken Stier, Entrenched Corruption Begins at Georgia's Border, 27.6.2002, <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062702.shtml>.

schen Nationalitäten- und Territorialpolitik. Die komplizierte und konfliktanfällige ethno-territoriale Struktur kann daher als sozusagen »koloniales Erbe« betrachtet werden. Die hierarchisch gestufte Verschachtelung nationaler Gebietseinheiten (Unionsrepublik – autonome Republik – autonomes Gebiet) hat hier eine besonders bizarre Territorialordnung geschaffen. Die regionale Fragmentierung Georgiens reicht freilich auch in die vorsowjetische Vergangenheit zurück und korrespondiert mit seiner starken geographischen und ethnischen Differenzierung.

Gleichwohl enthalten die ungelösten Regionalkonflikte ein Potential, das sich jederzeit krisenhaft entladen kann, weshalb sie als Prozeß- und Auslösefaktoren betrachtet werden können. Im georgisch-abchasischen Konflikt kam es im Frühjahr 1998 wieder zu Kampfhandlungen mit erneuten Fluchtbewegungen. Weitere Zuspitzungen an dieser Front führten 2002 an den Rand einer militärischen Auseinandersetzung mit Rußland. Der Konflikt mit den Sezessionsgebieten Abchasien und Südossetien begleitet als aktueller und riskanter Faktor den Neubeginn nach der »Rosenrevolution«.

Probleme der Integration ethnischer Minderheiten. Unter den drei südkaukasischen Staaten hebt sich Georgien durch die kompliziertesten ethno-territorialen Strukturen hervor. Neben den beiden ethnischen Minderheiten mit territorialer Autonomie – Abchasen und Osseten, die an der Gesamtbevölkerung Georgiens nur einen Anteil von 1,8 Prozent bzw. 3 Prozent haben – fallen die nicht autonomisierten, aber teilweise kompakt siedelnden armenischen und aserbajdschanischen Minderheiten ins Gewicht, die wesentlich größere Bevölkerungsgruppen umfassen als die beiden »separatistischen Ethnien«. Etwa 8 Prozent entfallen auf die armenische Minderheit, je 6 Prozent auf Russen und Aserbajdschaner. Diese Gruppen sind kaum in die politischen Machtstrukturen Georgiens integriert. Im Jahr 2002 waren die höchsten politischen Ämter, die von Nicht-Georgiern besetzt wurden, zwei Vizeministerposten. Unzureichende Kenntnis der georgischen Staatssprache und die Angst, die eigene ethnische Gemeinschaft in innenpolitische Machtkämpfe hineinzuziehen, gelten als die Hauptgründe für die politische Marginalisierung von Minderheiten.²¹ Eine systematische, durch staatliche Behörden konsequent praktizierte Diskriminierung ethnischer oder religiöser²² Minderheiten läßt sich jedoch nicht feststellen. Auch kam es zwischen Armeniern, Aserbajdschanern, Russen und Georgiern nicht zu nennenswerter interethnischer Gewalt. In dieser Hinsicht unterscheiden sich diese Beziehungen deutlich von den ethno-territorialen Konflikten mit Abchasien und Süd-

²¹ *Freedom House*, Nations in Transit 2003 [wie Fn. 12], S. 268.

²² Im traditionell religionstoleranten Georgien kam es in letzter Zeit zu Auseinandersetzungen zwischen Glaubensgemeinschaften. Sie betrafen weniger das Verhältnis zwischen den als traditionell geltenden Konfessionen (Georgisch-Orthodoxe Kirche, Armenische Kirche, Islam, Judentum und Katholizismus), sondern entsprangen einer Abwehrhaltung gegen missionarische Aktivitäten nicht-traditioneller Kirchen (Zeugen Jehovas, Baptisten, Pfingstler).

ossetien. Die Situation der armenischen Gemeinde im Landesteil Javacheti (90 Prozent der lokalen Bevölkerung ist armenisch) erweckte gleichwohl internationale Aufmerksamkeit, weil hier Faktoren im Spiel sind, die als problematisch in Bezug auf die georgische territoriale Souveränität gelten: eine russische Militärbasis im Zentrum der armenischen Siedlungsenklave, die Verbreitung von Waffen in der lokalen Bevölkerung und die sehr enge Verbindung mit Armenien bei starker Isolation vom Rest Georgiens.

Die neue Regierung setzt auf dem sensitiven Feld der Nationalitätenpolitik widersprüchliche Signale. Einerseits versprach Präsident Saakashvili bei Besuchen in Armenien und Aserbaidschan eine bessere Integration ethnischer Minderheiten in das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben Georgiens. Andererseits bediente er sich einiger politischer Gesten und Symbole für den nationalen Neubeginn, die kaum dazu geeignet sind, die verstärkte Integration nichtgeorgischer Minderheiten in den georgischen Staat zu signalisieren. Zu diesen Gesten und Symbolen gehört die politische Rehabilitation des ersten frei gewählten georgischen Präsidenten Gamsachurdia, der für die nichtgeorgischen Bevölkerungsgruppen des Landes einen destruktiven georgischen Ethno-Nationalismus verkörpert, oder die Wahl einer neuen Staatsflagge, die als Parteibanner der »nationalen Bewegung« Saakashvilis fungierte und eine exklusiv georgisch-christliche Symbolik aufnimmt.

2. Faktoren auf regionaler und internationaler Ebene

Die Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols und die ungelösten Sezessionskonflikte tangieren die äußere Sicherheit und Souveränität Georgiens – insbesondere im Verhältnis zu Rußland. Moskau hat seit Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs 1999 mit Hinweis auf »Terrorismusbekämpfung« und unter Anlehnung an amerikanische sicherheitspolitische Rhetorik ein Recht auf »präventive Militärmaßnahmen« postuliert, sollten in Nachbarstaaten russische Sicherheitsinteressen verletzt werden. Die mangelnde Kontrolle über das Pankisi-Tal, wo sich neben Flüchtlingen auch Kombattanten aus Tschetschenien und ausländische Gewaltakteure unter der dortigen tschetschenischstämmigen Bevölkerung aufhielten, führte 2001/02 zwischen Moskau und Tiflis zu einer verschärften Konfrontation. Georgien stand bislang von allen Staaten des postsowjetischen Raums im gespanntesten Verhältnis zum Kernland der ehemaligen Sowjetunion. Es definiert seine Probleme mit Abchasien und Südossetien weniger als innerstaatliche als von außen – von Rußland – aufgezwungene und geschürte Konflikte, blendet dabei allerdings die Mitschuld aus, die der georgische Nationalismus an der Eskalation dieser Konflikte trägt. Moskau verfügt über sehr günstige Voraussetzungen, um sich in innerstaatliche Angelegenheiten Georgiens einzumischen: in Batumi und Achalkalaki besitzt Rußland Militärbasen, deren baldige Räumung Tiflis verlangt (in Übereinstimmung mit von Moskau eingegangenen Verpflichtungen auf dem OSZE-Gipfel von Istanbul 1999); ein Großteil der Energieversorgung des Landes hängt vom großen Nachbarn ab; eine wachsende Gemeinde

georgischer Arbeitsmigranten verdient ihr Brot in Rußland und sorgt für einen kontinuierlichen Geldtransfer ins Heimatland, auf den Georgien angewiesen ist; und Sezessionsgebiete Abchasien und Südossetien sind sowohl politisch wie wirtschaftlich an Rußland angebunden. Mit dem verstärkten amerikanischen Engagement in Georgien seit 2001 verschärfte

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Georgien

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Instabilität der Gesamtregion (Nord- und Südkaukasus) ▶ Einfluß von Großmächten bzw. Ex-Kolonialmächten (Rußland, USA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kriege im regionalen Umfeld (Tschetschenien) ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke und Kriminalität (Schmuggel u.a.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eingriffe von außen (Rußland) im Falle einer gewaltsamen Lösung der »eingefrorenen« Sezessionskonflikte um Abchasien und Südossetien
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ethno-territoriale Konflikte zwischen der »Zentralregierung« und den territorialen Autonomie- und gegenwärtigen Sezessionsgebilden Abchasien, Südossetien als Erbe sowjetischer Ordnungsstrukturen im Kaukasus ▶ multiethnische Bevölkerungsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Korruption und <i>bad governance</i> ▶ Wirtschaftskrise und Pauperisierung breiter Bevölkerungsteile 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ mögliche politische Fehlentwicklungen nach dem Regimewechsel vom November 2003. Abermalige Enttäuschung der Bevölkerung und Rückfall in die Legitimationskrise des georgischen Staats der Schewardnadse-Ära
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Starke regionale bzw. lokale Identitäten und Eigenständigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kriminalisierung von Wirtschaft und Politik in den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien und in anderen Landesteilen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Widerstand der Sezessionsregime gegen die Politik der Wiederherstellung territorialer Integrität

sich die geopolitische Rivalität zwischen Rußland und westlichen Akteuren. Georgien fordert unter allen Staaten im GUS-Raum am stürmischsten seine Aufnahme in euro-atlantische Institutionen wie NATO und EU. Nach dem Regimewechsel vom November 2003 kam eine sehr junge Generation der georgischen Elite an die Macht (Durchschnittsalter der Regierung: 35 Jahre), deren politische Sozialisationswurzeln kaum noch in die sowjetische Vergangenheit zurückreichen und die nicht mehr nur prowestlich, sondern verwestlicht ist. Das beeinträchtigt das Verhältnis zu Rußland und erklärt die georgischen Erwartungen an die Einbeziehung des Landes in westliche Strukturen.

Die ungelösten Sezessionskonflikte Georgiens fügen sich in einen regionalen Kontext ein, der aus dem Kaukasus die konfliktreichste und am weitesten destabilisierte Region des postsowjetischen Raums macht. Von fünf postsowjetischen Sezessionsfällen entfallen vier auf den Kaukasus: Abchasien, Südossetien, Berg Karabach und Tschetschenien (der fünfte ist Transnistrien, das sich von der Republik Moldau abspalten will). Den gespannten georgisch-russischen Beziehungen steht mit den aserbaidschanisch-armenischen Beziehungen der am stärksten eskalierte zwischenstaatliche Konflikt im postsowjetischen Raum gegenüber. Zudem sind die Konfliktlandschaften im Südkaukasus mit seinen unabhängigen Staaten und im russisch regierten Nordkaukasus miteinander vernetzt. Die brisanteste Schnittstelle wird hier von der nach wie vor massiven Gewalt in Tschetschenien gebildet. Solange der Nordkaukasus die Kriegs- und Gewaltperipherie der Russischen Föderation bleibt, erscheint eine nachhaltige Stabilisierung des Südkaukasus kaum möglich.

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Im Regimewechsel vom November 2003 liegen, wie schon gesagt, Chancen und Risiken. Wie können auswärtige Akteure auf diesen Neubeginn so einwirken, daß die Chancen überwiegen? An externen Hilfsleistungen für Georgien hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt. Die USA haben in diesem Land mit mehr als einer Milliarde Dollar seit 1991 eine der umfangreichsten amerikanischen Finanzhilfen im postsowjetischen Raum und per capita eine der höchsten weltweit getätigt. Rund eine Milliarde Euro ist dem Land aus europäischen Staaten und der EU (385 Mio. Euro) zugeflossen, 700 Millionen Dollar von der Weltbank. Aus Deutschland hat Georgien als Schwerpunktland in der Entwicklungszusammenarbeit im kaukasischen und zentralasiatischen Raum mit 226 Millionen Euro für technische und finanzielle Zusammenarbeit sowie Nothilfe (Gesamtzusagen bis 2003) mehr Zuwendung erhalten als andere, weitaus bevölkerungsreichere Länder dieser Region. Allerdings wurde der Geldstrom aus dem Westen in der georgischen Bevölkerung zunehmend als ein Beitrag zur »Korruptionsstabilität« gesehen. Neue Kredite – so die seit Ende der neunziger Jahre wachsende Auffassung – stützten als Renteneinkommen nur das marode System.

Um den Neubeginn unter Saakashvili zu unterstützen, hat das Ausland seine Finanzhilfe noch verstärkt. Die Geber setzen ihre Hoffnung dabei vor allem auf eine ernsthafte und effektivere Korruptionsbekämpfung. Während sich andere Regierungen im GUS-Raum gegen westliche Kritik an ihrer mangelnden Reform- und Demokratisierungsbilanz zur Wehr setzen, legt die neue Führung in Tiflis der Außenwelt das Ausmaß an *bad governance* offen, das bislang in ihrem Land vorherrschte. Sie fordert die internationalen Geber sogar auf, sich zugunsten von *better governance* einzumischen. Die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft sollte von deutlichen Signalen begleitet werden: Wenn die ersten Tranchen der wiederaufgenommenen oder neu aufgelegten Programme intelligent und

redlich verwendet werden, wird weitere Hilfe gewährt; gleichzeitig muß klar werden, daß sich der Vertrauensvorschuß diesmal schneller erschöpfen wird als in der Vergangenheit, als Schewardnadse in westlichen Hauptstädten als politische Ikone noch zu einem Zeitpunkt hochgehalten wurde, als er im eigenen Land bereits jegliches Vertrauen verloren hatte.

Im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung stellen sich den auswärtigen Helfern einige Fragen: Mit welchen Agenturen und Instrumenten wird dieser Kampf ausgetragen, wenn bislang besonders die inneren Sicherheits- und Rechtsschutzorgane in der Wahrnehmung der Bevölkerung den Nährboden georgischer »Korruptionsstaatlichkeit« dargestellt haben? Im Mittelpunkt einer Reformstrategie muß daher ein Sektor stehen, der als heikel und von außen schwer beeinflussbar gilt: der Sektor innere Sicherheit.²³ Die US-amerikanische sicherheitspolitische Unterstützung bezog sich unter Schewardnadse überwiegend auf die rudimentären georgischen Streitkräfte und nimmt erst jetzt die für die Stabilität des Landes wichtigeren inneren Sicherheitsorgane stärker ins Visier.

Bei ihrem Programm für Korruptionsbekämpfung, Verbesserung der Steuererhebung und Legalisierung der Schattenwirtschaft verfolgt die neue Regierung eine Strategie von Zuckerbrot und Peitsche: Unternehmen, die ihre Steuererklärung von nun an korrekt abgeben, sollen bestehende Steuerschulden in einer bestimmten Höhe erlassen werden. Größere Steuerschulden sollen über die nächsten fünf Jahre nachbezahlt werden. Nach Angaben des Wirtschaftsministers steigt seit Beginn 2004 die Summe der deklarierten Einkommen: im Gastronomiesektor zum Beispiel um 37 Prozent (Restaurants) und 80 Prozent (Hotels). Verhaftungen hochrangiger Personen wegen Korruption und Steuerhinterziehung hatten der Geschäftswelt und der Bürokratie zuvor die Peitsche gezeigt.²⁴ Für verbessertes *law enforcement* stellen US-Experten einen weiteren Schub Finanzhilfe in Aussicht – vor allem aber eine Verbreiterung der Einnahmenseite des georgischen Staates. Allein mit einer korrekten Zollerhebung auf Brennstoffe und Zigaretten könnten die staatlichen Einnahmen um die Hälfte, das heißt rund 300 Millionen Dollar jährlich, steigen.²⁵

Mit neuen Antikorruptionsgesetzen, Strafandrohungen und theatralisch inszenierten Verhaftungen allein wird man dem Erzübel nachsowjetischer Gesellschaften im allgemeinen und Georgiens im besonderen allerdings nicht nachhaltig beikommen. Hier sind tiefgreifende Verwaltungsreformen und breiter angelegte Maßnahmen zur Verbesserung von *governance* erforderlich. Dazu gehört nicht zuletzt eine Steuerreform. Denn das bestehende, unter externer Beratung zustande gekommene Steuersystem zwang die Geschäftswelt in die Schattenwirtschaft und in die

²³ Shukuko Koyama, *Security Sector Reform* [wie Fn. 8]; David Darchiashvili, Georgia: A Hostage to Arms, in: Anna Matveeva/Duncan Hiscock, *The Caucasus: Armed and Divided*, London, April 2003 (Saferworld Report), S. 69–102.

²⁴ Jaba Devdariani, Government Using Carrots and Sticks in Georgia's Anti-corruption Drive, 17.3.2004, <www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav031704.shtml>.

²⁵ Ken Stier, Georgians Make Perilous Promise to Fight Corruption, 8.12.2003, <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav120803.shtml>.

Zusammenarbeit mit korrupten Beamten. Einer enormen Last von Sozialabgaben standen nicht die geringsten staatlichen Leistungen gegenüber. »So gesehen ist nahezu jeder in Georgien Bestandteil der Korruption. Und der Kampf gegen sie beginnt mit der radikalen Reform der Steuergesetzgebung«.²⁶

Soll die georgische Regierung bei Reformen in den Sektoren der inneren Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit effektiv unterstützt werden, so müssen sich die externen Akteure aber auch besser koordinieren – zum Beispiel durch eine verbesserte transatlantische Kooperation im Südkaukasus. Die US-Regierung und Nichtregierungsorganisationen wie die Soros-Stiftung übernehmen die Finanzierung einer Polizeireform. Mitte April 2004 wurde ein bilaterales Regierungsabkommen über Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitsorgane zwischen Tiflis und Washington unterzeichnet. In Brüssel wurde eine »Rule of Law Mission« der EU beschlossen, die sich gezielt an Justiz- und Rechtsschutzorgane in Georgien wendet.

Bei der Behandlung der »eingefrorenen« Regionalkonflikte sind ein mäßigender Einfluß von außen, aber auch erneute und vermehrte Anstrengungen in der festgefahrenen Mediationsdiplomatie erforderlich. Beim Thema »Wiederherstellung territorialer Integrität« schwankte Saakashvili in den ersten Monaten nach dem Regimewechsel zwischen Ungeduld und Zurückhaltung. In der innenpolitischen Kommunikation bediente er sich mitunter eine Rhetorik der Wiedereroberung abtrünniger Gebiete, die geeignet war, ein Klima der Konfrontation zu schaffen. In der außenpolitischen Kommunikation betont er dagegen die Notwendigkeit leidenschaftslosen, umsichtigen und gewaltfreien Handelns. Im Herangehen an Südossetien wurde das umsichtige Handeln dann allerdings in Frage gestellt.

Wie sich Rußland künftig gegenüber innerstaatlichen Konflikten im »nahen Ausland« verhält, bleibt einer der wesentlichen externen Bedingungsfaktoren für die sicherheitspolitische Entwicklung im Kaukasus und ein Kriterium, an dem die EU und die internationale Gemeinschaft ihr Verhältnis zu Rußland ausrichten sollte. Die Gretchenfrage an Rußland muß hierbei lauten: Wie hältst du's mit der Souveränität deiner Nachbarn? Denn gerade die EU betont immer wieder, daß internationale Stabilisierungsbemühungen im Südkaukasus ohne die Mitwirkung Rußlands nicht erfolgreich sein können. Im ersten Halbjahr nach dem Regimewechsel in Tiflis hat sich Moskau gegenüber dem politischen Neubeginn in Georgien überwiegend konstruktiv verhalten und zum Beispiel in der Adscharien-Krise im Frühjahr 2004 dazu beigetragen, daß es nicht zu einer gewaltsamen Eskalation kam. Eine Entkrampfung und Versachlichung der russisch-georgischen Beziehungen könnte einen ersten Ansatzpunkt bilden, um die gesamte, der Stabilitätsförderung im Südkaukasus dienende internationale Kooperation mit Rußland voranzubringen. Aber noch stehen entscheidende Belastungsproben für eine nachhaltige Verbesserung der

²⁶ Steuer. Das unbekannte Wesen, in: Georgien News, Ausgabe 6/04, 15.4.2004, <www.georgien-news.de>.

bilateralen Beziehungen aus – so die Regelung des seit 1999 international geforderten russischen Truppenrückzugs aus Georgien und die Klärung der russischen Haltung gegenüber den Sezessionsregimen in Abchasien und Südossetien. In der Südossetien-Krise im Sommer 2004 fiel Rußland dann wieder in eine konfrontative Haltung gegenüber Georgien zurück.

In den letzten Monaten waren alle relevanten externen Akteure – Rußland, die USA, die Türkei – bemüht, auf die Konfliktparteien in Georgien, vor allem in der Adscharien-Krise, mäßigend einzuwirken. Georgische Beobachter vermissen in diesem Kontext einen aktiveren Beitrag der EU und weisen darauf hin, daß diese die Rolle eines unparteiischen Konflikt-schlichters besser ausfüllen könnte als andere Akteure, die mit eigenen geopolitischen Interessen in der Region involviert sind.

Insgesamt muß eine Politik, die von außen unterstützend auf den politischen Neubeginn in Georgien Einfluß nehmen will, folgende Probleme im Auge behalten:

- ▶ die Spannung zwischen dem hohen Handlungsbedarf, der in diesem Land hinsichtlich der Verbesserung der Grundfunktionen von Staatlichkeit gegeben ist, und der Notwendigkeit, daß sich diesbezügliche Handlungen im strikten Rahmen des Rechts bewegen. Diese Spannung wird bei der Durchführung der Antikorruptionskampagne unter Präsident Saakashvili deutlich.²⁷
- ▶ die Spannung zwischen der Notwendigkeit, die Autorität und Effizienz der Zentralregierung sowie das staatliche Gewaltmonopol zu stärken, und der nicht geringeren Notwendigkeit, das System der politischen Macht in Georgien in einer Weise zu föderalisieren und zu dezentralisieren, die dem regionalen und ethnischen Pluralismus des Landes gerecht wird. Die Verfassung von 1995 klammerte die Frage der politischen Territorialordnung angesichts der ungelösten Sezessionskonflikte aus. Diese Frage muß aber bald geklärt werden, wenn die Wiederherstellung territorialer Integrität auf geordnete und konfliktfreie Weise vor sich gehen soll.²⁸
- ▶ die Dringlichkeit der Armutsbekämpfung für die Stärkung der staatlichen Legitimität. Allein schon eine Verbesserung der Versorgung privater Haushalte mit Energie würde hier erhebliche Wirkung zeitigen.
- ▶ die weitere Unterstützung der Zivilgesellschaft: Erstens hat die in Georgien stärker als im übrigen GUS-Raum entwickelte Zivilgesellschaft ihren Anteil an dem friedlichen Regimewechsel gehabt; andererseits ist sie in der gegenwärtigen Entwicklung, in der die Politik durch die Koalition der »Rosenrevolutionäre« monopolisiert zu werden droht, in besonderer Weise gefordert.

²⁷ Vgl. Daan van der Schriek, Saakashvili's First 100 Days. Bloom Still on Reforms, But Critics Voice Concern, 10.5.2004, <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051004.shtml>.

²⁸ Björn G. Schubert, Föderalismus als Transformationselement – Rahmenbedingungen eines föderalen Staatensystems in Georgien, Osteuropa-Recht, 50 (2004) 1, S. 11–23.

Jemen: Staatsbildung mit Hindernissen

Iris Glosemeyer

I. Einleitung: Staatlichkeit auf der arabischen Halbinsel

Der Jemen ist ein typisches Beispiel für jene Staaten, in denen nicht der Verfall staatlicher Strukturen, sondern der schleppende Aufbau von Staatlichkeit zur Einordnung in die Kategorie »versagende Staaten« geführt hat. Ein staatliches Gebilde auf dem Territorium der heutigen Republik Jemen gab es zuletzt im 18. Jahrhundert. Auch die beiden in den sechziger Jahren entstandenen Vorgängerstaaten, die 1990 zur Republik Jemen vereinigt wurden, galten als schwache Staaten. Die Vereinigung der Arabischen Republik Jemen (ARJ/Nordjemen) mit der Demokratischen Volksrepublik Jemen (DVRJ/Südjemen) schuf neue Chancen, aber auch neue Probleme beim Aufbau von Staatlichkeit:¹ Nachdem die vereinigte Republik zunächst bemerkenswerte Fortschritte in der Legitimitätsfunktion gemacht hatte – im Mai 1991 wurde ein Verfassungsreferendum abgehalten, im April 1993 stellten sich über 20 Parteien den ersten Parlamentswahlen unter den Bedingungen eines allgemeinen Wahlrechts –, markierte der durch Verteilungskonflikte ausgelöste Bürgerkrieg im Jahr 1994 einen deutlichen Einschnitt mit langfristigen Folgen. In den letzten zehn Jahren sind dem jemenitischen Staat zwar weitere Rückschläge erspart geblieben, aber der Aufbau staatlicher Strukturen hält vor allem in der Wohlfahrtsfunktion nicht Schritt mit dem im globalen Vergleich weit überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum von rund 3 Prozent.² Mit einer Einwohnerzahl von etwa 20 Millionen stellt der Jemen heute etwa die Hälfte der Staatsbürger der arabischen Halbinsel, und die Hälfte davon ist jünger als 15 Jahre.

Fragile Staatlichkeit im Jemen ist ein Sicherheitsproblem auch jenseits der jemenitischen Staatsgrenzen. Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, wird das Land von international operierenden terroristischen Organisationen als Rekrutierungs-, Rückzugs- und Operationsgebiet genutzt. Darüber hinaus würde sich ein Zusammenbruch des jemenitischen Staates auf die innere Sicherheit der benachbarten Golfstaaten auswirken. Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Qatar, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Oman schneiden zwar in der Sicherheitsfunktion im Vergleich zum Jemen besser ab; aber ebenso wie im Jemen sind beispielsweise auch in Saudi-Arabien internationale Gewaltakteure aktiv und kommt es zu Übergriffen der Sicherheitsorgane auf die Bürger. Beide Staaten haben

¹ Die Bezeichnungen Nord- und Südjemen sind geographisch nicht korrekt, entsprechen aber dem gängigen Sprachgebrauch.

² Soweit nicht anders angegeben, stammen die verwendeten Daten von der Weltbank, <www.worldbank.org>.

außerdem große Probleme bei der Kontrolle ihrer Außengrenzen und des Staatsgebiets.³

Die Unterschiede zwischen dem Jemen, dem einzigen der sieben Staaten der arabischen Halbinsel, der nicht an den Persischen Golf grenzt, und seinem regionalen Umfeld sind in der Wohlfahrtsfunktion besonders deutlich. Vor allem bei den Indikatoren zur »menschlichen Entwicklung« liegt der Jemen aufgrund seiner relativ geringen Ölrenten weit hinter den sechs Golfmonarchien zurück. Während diese im Human Development Index (HDI) zwischen Rang 34 (Bahrain) und 79 (Oman) zu finden sind, belegt der Jemen Platz 148 und liegt damit noch hinter Uganda. Daß der Entwicklungstrend positiv bewertet wird,⁴ ist möglicherweise ein Hinweis darauf, daß die entwicklungspolitischen Maßnahmen der jemenitischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft zumindest teilweise greifen.

Alle sieben Staaten der arabischen Halbinsel haben Schwächen im Funktionsbereich Legitimität und Rechtsstaatlichkeit. Allerdings sind die Unterschiede beträchtlich. Der Oman ist hier als positives Beispiel zu nennen, am unteren Ende der Skala finden sich dagegen die VAE, der Jemen – trotz Mehrparteiensystem und allgemeinem Wahlrecht – und Saudi-Arabien.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

In allen drei Funktionsbereichen des Staates weist der Jemen beträchtliche Defizite auf: Der Staat hat erhebliche Probleme, die Sicherheit zu gewährleisten, die staatlichen Dienstleistungen sind auf allen Gebieten mangelhaft und die staatliche Autorität wird nicht in allen Regionen als legitim akzeptiert. Dabei verstärken sich die Unzulänglichkeiten gegenseitig: Die Schwierigkeiten im Sicherheitsbereich untergraben die Legitimität des Staates, sie verhindern teilweise auch die Erfüllung der Wohlfahrtsfunktion und berauben den Staat so der Möglichkeit, sich in den Augen der Bevölkerung über Dienstleistungen zu legitimieren.

1. Sicherheit

Seit der internationale Kampf gegen den Terrorismus auch auf den Jemen ausgeweitet wurde, sind vor allem die Schwächen in der Sicherheitsfunktion deutlich geworden. Einige davon sind von zentraler Bedeutung, weil sie sich auch auf andere Staatsfunktionen auswirken.

Wegen der ungeschützten Außengrenzen (insgesamt etwa 3500 km) ist das Land für kriminelle und terroristische Organisationen attraktiv. Dies um so mehr, als der Jemen wegen der bereits etablierten Schmuggelrouten einen Zugang nach Saudi-Arabien bietet. Darüber hinaus liegt das Land nicht nur wegen seiner geographischen Nähe zum Horn von Afrika an

³ Im Jemen sind es primär ländliche Gebiete, in Saudi-Arabien hauptsächlich urbane Randgebiete, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen.

⁴ *United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report 2003*, New York/Oxford 2003, S. 239 und S. 243 <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/pdf/hdr03_HDI.pdf>.

einem strategisch wichtigen Punkt; auch der Hafen von Aden und die Meerenge Bab al-Mandab (die Öffnung zum Roten Meer und gleichzeitig dessen engste Stelle) sind für die internationale Schifffahrt von zentraler Bedeutung. Die südliche Küste des Landes wiederum liegt am Indischen Ozean und damit an den Seepassagen nach Asien. Sowohl der Hafen von Aden (»USS Cole« im Jahr 2000) als auch die Schifffahrtsroute im Indischen Ozean (Öltanker »Limburg«, 2002) waren bereits Schauplatz terroristischer Anschläge. Darüber hinaus entgehen dem jemenitischen Staat durch den Schmuggel erhebliche Einnahmen aus Steuern und Zöllen. Dies beeinträchtigt nicht nur seine Leistungsfähigkeit in allen Funktionen, sondern verstärkt auch die Abhängigkeit vom Erdölexport und befördert somit rentierstaatliche Strukturen mit den bekannten Konsequenzen für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft.

In den vergangenen Jahren ist die saudisch-jemenitische Kooperation zur Sicherung der gemeinsamen, 1485 Kilometer langen Grenze deutlich intensiviert worden. Bei einer Marinestärke von 1700 Mann kann der Jemen aber auch die etwa 1900 Kilometer lange Küste des Landes nicht sichern, weshalb sich inzwischen die USA in dieser Sache engagieren.⁵ Außerdem patrouilliert der an der »Operation Enduring Freedom« beteiligte internationale Marineverband, darunter derzeit nur noch eine deutsche Fregatte, außerhalb des jemenitischen Hoheitsgebiets. Ein Nebeneffekt dieser Antiterrormaßnahme ist ein vorübergehend verbesserter Schutz der jemenitischen Grenzen.

Auch über ein Gewaltmonopol verfügt der Staat nur eingeschränkt. Im Jemen ist eine Pistole oder ein Gewehr ein normaler Haushaltsgegenstand, auch schwerere Waffen sind leicht zu bekommen, und die meisten Jemeniten lassen sich treffend als bewaffnete Zivilisten charakterisieren. Bisherige Versuche, Waffenbesitz auch außerhalb der Städte zu kontrollieren, sind an tribalen Shaikhs gescheitert, die prominent im Parlament vertreten sind. Nach Angaben der lokalen Presse sterben jährlich etwa 1500 Menschen bei Auseinandersetzungen zwischen Stammesangehörigen.⁶

Anhaltende lokale oder regionale Unruhen erschweren der Zentralgewalt wiederum die Kontrolle über Teile des Staatsgebiets, vor allem in relativ dünn besiedelten ländlichen Gebieten mit tribaler Bevölkerungsstruktur wie den Gouvernoraten al-Jauf, Marib, Shabwa, Gouvernorat Sanaa und Abyan. Sofern sich die Sicherheitskräfte überhaupt in die dortigen Konflikte einmischen, greifen sie oft auf militärische Mittel, Sittenhaft oder Geiselnahme zurück. Dadurch werden die Spannungen

⁵ Zu dieser maritimen Kooperation gehören die Lieferung von Schiffen, Training durch Berater der US-Marine und der US-Küstenwache und gemeinsame Manöver, Washington Times online, 28.1.2004, Yemen Times online, 19.2.2004, <www.yementimes.com>.

⁶ Siehe beispielsweise Yemen Times online, 22.1.2004. Diese Zahl mag übertrieben sein und sollte als Richtwert verstanden werden. Dasselbe gilt für Angaben über die Verbreitung von Handfeuerwaffen, die zwischen 6 und 50 Millionen schwanken, siehe Derek B. Miller, Demand, Stockpiles, and Social Controls: Small Arms in Yemen, in: Small Arms Survey – Occasional Paper 9 (Mai 2003), <www.smallarmssurvey.org/OPs/OP09Yemen.pdf>.

gelegentlich verschärft, besonders dann, wenn sich die Unterlegenen Unterstützung von anderer Seite verschaffen – zum Beispiel in Saudi-Arabien oder bei radikalen Organisationen, oder wenn sie versuchen, die Regierung durch die Entführung ausländischer Touristen zu erpressen. Diese Entführungen in den neunziger Jahren sollten zwar auch vor dem Hintergrund der sich rapide verschlechternden wirtschaftlichen Situation gesehen werden, im allgemeinen aber weist der Jemen im internationalen Vergleich eine der niedrigsten Kriminalitätsraten auf, was dafür spricht, daß sie primär politisch motiviert waren.

Die schon erwähnte Bedrohung der physischen Sicherheit durch staatliche Organe ist ein zentraler Punkt, denn wegen der Korruption und der teils eigenmächtigen, teils angeordneten Übergriffe und Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitsorgane wird ihnen nur sehr bedingt Vertrauen entgegengebracht. Dies manifestiert sich auch in der Neigung der Bevölkerung, Konflikte ohne Hilfe der zuständigen Behörden zu regeln.

2. Wohlfahrt

Lange konzentrierte sich die ausländische Hilfe auf die Unterstützung der Wohlfahrtsfunktion, dennoch sind die Schwächen in diesem Bereich gravierend. Wie der HDI-Index zeigt, ist der jemenitische Staat bis heute nur unzureichend in der Lage, das Gesundheits- und Bildungswesen oder die Infrastruktur auszubauen. Vor allem das weitgehende Fehlen staatlicher sozialer Sicherungssysteme macht traditionelle Netzwerke unverzichtbar. Entsprechende Dienstleistungen werden oft nur von nichtstaatlichen Akteuren erbracht, von familiären oder tribalen Verbänden, von Privatleuten, die finanzielle Mittel in diese Netzwerke einspeisen, um sich Schutz zu erkaufen, von Wohlfahrts- oder Entwicklungsorganisationen.

Erst Ende der neunziger Jahre erarbeitete die jemenitische Regierung gemeinsam mit UNDP ein Programm zur Armutsbekämpfung, das unter anderem den Aufbau staatlicher Sicherungssysteme vorsieht.⁷

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Auch in der Legitimitätsfunktion gibt es schwere Mängel, obwohl die Republik Jemen bei ihrer Gründung ein Mehrparteiensystem und das allgemeine Wahlrecht (für Präsidential-, Parlaments- und Lokalwahlen) eingeführt hat und sich damit signifikant von den Golfstaaten abhebt. Die Staatsführungen der beiden Vorgängerstaaten hatten sich auf ein Mehrparteiensystem geeinigt, um dem Allgemeinen Volkskongreß (AVK, Kongreßpartei) der ARJ und der Jemenitischen Sozialistischen Partei (JSP) der DVRJ das Überleben nach der Vereinigung der beiden Landesteile zu

⁷ Siehe die Website des UNDP-Büros im Jemen, <www.undp.org.ye/poverty.htm>. Das Programm wurde 2002 verabschiedet und publiziert, siehe *Republic of Yemen, Poverty Reduction Strategy Paper 2003–2005*, 31.5.2002, S. 32ff, <www.imf.org/external/np/prsp/2002/yem/01/053102.pdf>.

sichern. Neben Dutzenden anderer Parteien wurde im Herbst 1990 auch die konservativ-islamistische Jemenitische Versammlung für Reform (Reformpartei) gegründet. Deren Führung unterhält – wie andere Parteiführungen auch – intensive Beziehungen zu verschiedenen Persönlichkeiten und Organisationen in Saudi-Arabien und besteht aus traditionsverbundenen tribalen Führern und Islamisten unterschiedlicher Couleur, von denen etliche persönliche Kontakte zu militanten Gruppen haben dürften. Gleichzeitig finden sich in der Reformpartei, die seit 1993 im Parlament vertreten ist, viele demokratische Kräfte, die auch eine Koalition mit der JSP eingehen würden, um der Regierungspartei AVK Paroli bieten zu können. Die Tatsache, daß sich die Reformpartei 1997 nach ihrer vierjährigen Regierungsbeteiligung in die Rolle einer Oppositionspartei gefügt hat, spricht für sich. Die Annäherung zwischen gemäßigten Teilen der Reformpartei und der JSP wird von militanten Islamisten jedoch als Bedrohung wahrgenommen und führte im Dezember 2002 zur Ermordung des stellvertretenden JSP-Generalsekretärs Jarallah Umar auf einer Veranstaltung der Reformpartei. Der noch am Tatort von Saalordnern verhaftete und anschließend von Vertretern verschiedener politischer Organisationen verhörte Attentäter war Anführer einer militanten Gruppe, die sich dem Kampf gegen den »Säkularismus« verschrieben hatte.⁸

Anfang der neunziger Jahre erhielt die Republik Jemen im Freedom House Index das Prädikat »partly free«. Von 1994 bis 2002 fiel sie allerdings wieder in die Kategorie »not free« zurück, nicht zuletzt wegen zunehmender Einschränkungen der Pressefreiheit und weil jede der seit 1993 abgehaltenen Wahlen stärker manipuliert und von mehr Gewalt begleitet war als die vorangegangene.⁹ Die Präsidentenwahlen im September 1999 waren ein besonders auffälliges Beispiel dafür, daß Wahlen im Jemen nicht immer »echte Wahlen« sind. Mit Zustimmung der oppositionellen Reformpartei nominierte das Parlament ein bis dato nahezu unbekanntes Mitglied der Kongreßpartei als einzigen Kandidaten gegen den seit 1978 amtierenden Präsidenten (und Vorsitzenden der Kongreßpartei).¹⁰ Dieses Vorgehen drückt einerseits die Zufriedenheit der herrschenden Elitenkoalition mit dem Status quo aus; hinter solchen Gentlemen's Agreements steht aber auch die Befürchtung, daß ein wirklicher Kandidatenantagonismus zu einer politischen Polarisierung der Bevölkerung entlang regionaler oder ideologischer Gräben führen könnte. Angesichts der Lehren aus den Verteilungskämpfen zwischen der nord- und der südjemenitischen Elite in den Jahren 1990 bis 1994 scheuen beide Parteien dieses Risiko.

⁸ Sheila Carapico/Lisa Wedeen/Anna Wuerth: The Death and Life of Jarallah Omar, MERIP Press Information Note 115, 31.12.2002.

⁹ Charles Dunbar, Yemen's Parliamentary Elections: A Step, But in Which Direction?, in: Yemen Update, 45 (2003), S. 7f; Lisa Wedeen, Seeing Like a Citizen, Acting Like a State: Exemplary Events in Unified Yemen, in: Comparative Studies in Society and History, 45 (2003), S. 680–713.

¹⁰ Iris Glosemeyer, Erste Direktwahl des jemenitischen Staatspräsidenten, in: INAMO, 5 (Winter 1999) 20, S. 40f.

In den Gebieten, in denen der Staat die Sicherheitsfunktion nicht ausüben kann, ist es oftmals unmöglich, rechtsstaatliche Verfahren zu garantieren und die weitverbreitete Selbstjustiz zu unterbinden. Zahlreiche lokale Konflikte werden nach wie vor nicht von staatlichen Institutionen wie Gerichten gelöst, sondern von lokalen Vermittlern. Daß diese Vermittler nicht immer eingeschaltet werden oder nicht immer erfolgreich sind, zeigen die Opferzahlen. Aber auch das Vorgehen der Polizei und der Justiz sowie die Zustände in den Gefängnissen sind immer wieder Gegenstand der Kritik.¹¹ Die Justiz krankt ebenso wie andere staatliche Einrichtungen an der dürftigen Ausbildung und Bezahlung ihrer Angehörigen, an der mageren technischen Ausstattung und der allgegenwärtigen Präsenz sozialer Netzwerke. Im Rahmen der Terrorbekämpfung stieg die Zahl der Fälle, in denen es keine rechtsstaatlichen Verfahren gab,¹² und auch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und tribalen Akteuren nahmen zu. Nicht zu Unrecht schneidet der Jemen daher in der *Governance*-Bewertung der Weltbank beim Indikator »Rule of Law« schlechter ab als Länder derselben Einkommenskategorie.¹³ Hinzu kommt, daß sich im Jemen das staatliche Recht noch nicht überall gegen religiöses (*shari'a*) und Gewohnheitsrecht (*'urf*) durchgesetzt hat. Ein Verdächtiger kann selbst in der Hauptstadt Sanaa nicht sicher sein, ob und wann er den Behörden übergeben wird.

Den Zustand der Verwaltung beurteilt die Weltbank ebenfalls kritisch,¹⁴ allerdings unterscheidet sich der Jemen in diesem Bereich kaum von anderen Staaten mit einem ähnlich niedrigen Pro-Kopf-Einkommen. Ob die vor kurzem begonnenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Klientelismus nachhaltig erfolgreich sind, bleibt abzuwarten.¹⁵

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

1. Strukturfaktoren

Internationale Konflikte und der Einfluß von Regionalmächten. So wie der Kalte Krieg die Zweistaatlichkeit des Jemen zementierte, so ermöglichte das Ende des Ost-West-Konflikts Ende der achtziger Jahre die Vereinigung der beiden jemenitischen Staaten. Diese Entwicklungen haben auch das Verhalten einflußreicher regionaler Akteure beeinflußt.

Bereits die Intensität und Dauer des nordjemenitischen Bürgerkriegs in den sechziger Jahren ist nur mit dem ägyptischen und saudischen Engage-

¹¹ Yemen Times online, 5.4.2004, <www.yementimes.com>.

¹² Vgl. die Berichte von Amnesty International im entsprechenden Zeitraum, <www.amnesty.org>.

¹³ *The World Bank*, Governance Indicators: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, <www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>.

¹⁴ *The World Bank* Governance Indicators [wie Fn. 13], siehe die Parameter »Government Effectiveness« (Table C3) und »Regulatory Quality« (Table C4).

¹⁵ Die GTZ beispielsweise unterstützt den jemenitischen Rechnungshof, Angestellte des öffentlichen Dienstes, die mehrfach auf Gehaltslisten auftauchten, wurden entlassen.

ment in diesem Konflikt zu erklären. Mit dem Ende des »Arabischen Kalten Krieges« nach der ägyptischen Niederlage gegen Israel 1967 wurde Saudi-Arabien die unumstrittene Regionalmacht auf der arabischen Halbinsel. Dennoch galt die saudische Sorge nach wie vor der Ausbreitung säkularer Ideen, wie sie nun vor allem die DVRJ repräsentierte. Nicht nur hatte die JSP (bzw. ihre Vorläufer) seit den sechziger Jahren die traditionellen landbesitzenden Eliten des Südjemen entmachtet; ihr erklärtes Ziel, den Sozialismus in die Golfmonarchien exportieren zu wollen, mußte die regionale Großmacht Saudi-Arabien herausfordern. Nach der jemenitischen Vereinigung und der Einführung des Mehrparteiensystems galt es daher in den Augen der saudischen Führung, das Vordringen des Sozialismus nach Norden zu verhindern. Anfang der neunziger Jahre erwies sich die Reformpartei für dieses Ziel als geeigneter Partner, denn sie wendete sich ganz im Sinne der saudischen Regierung gegen die Ideologie der JSP und ihre »atheistischen« Mitglieder.

Auch wenn die JSP und andere sozialistisch inspirierte Parteien seit 1994 ihre Bedeutung in der jemenitischen Innenpolitik verloren haben, ziehen Änderungen im Verhältnis zu Saudi-Arabien bis heute beinahe zwangsläufig wirtschaftliche und außenpolitische Konsequenzen nach sich. Erst nachdem im Juni 2000 der Grenzvertrag mit Saudi-Arabien abgeschlossen worden war, begann eine (Wieder-)Annäherung an die übrigen Golfstaaten und eine lose Anbindung der Republik Jemen an den Golfkooperationsrat (GKR), in dem die sechs Golfmonarchien vertreten sind.¹⁶ Auch die saudische Unterstützung für tribale Führer im saudisch-jemenitischen Grenzgebiet und für die seit 1994 im Exil, überwiegend in den VAE, lebende frühere südjemenitische Staatsführung hat inzwischen deutlich nachgelassen. Die Regierung in Riad hat offenbar erkannt, daß fragile Staatlichkeit im Jemen den eigenen Sicherheitsinteressen schadet.

Erdöl: Ressource und Risikofaktor. Mit dem Beginn des Erdölexports 1987 gewann die Integration des Jemen in die Weltwirtschaft eine neue Qualität und auch das ökonomische Kräfteverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft veränderte sich radikal. Bis dahin war der Jemen über Händler und Arbeitskräfte, die nach Ostafrika, Asien, Europa, später in die USA und seit dem Erdölboom vor allem in die Golfstaaten ausgewandert waren, mit der globalen Wirtschaft verbunden gewesen.¹⁷ Sie versorgten ihre oft in der Heimat verbliebenen Familien, trugen zur Entwicklung lokaler Infrastruktur bei oder unterhielten den Staat durch Abgaben. Die Regierung – ihrerseits in den letzten Jahrzehnten von Finanzhilfen vor allem der reichen Golfstaaten abhängig – war aufgrund dieser Konstellation auf die Koopera-

¹⁶ Iris Glosemeyer, Der Vertrag von Jidda. Eine Grenze zwischen Jemen und Saudi-Arabien, in: Jemen Report, 32 (2001) 1, S. 5–11.

¹⁷ Zeitweise soll sich ein Viertel der Bevölkerung außer Landes befunden haben. Selbst 1994 – nach der Ausweisung der Jemeniten aus den Golfstaaten – lebten noch mehr als 1,3 Millionen Jemeniten, fast 10% der damaligen Bevölkerung, im Ausland; Pierre R. Bakzis, Wie sich ein Volk langsam selbst im Weg ist, in: Jemen Report, 33 (2002) 1, S. 32.

tion der Bevölkerung beim Aufbau von Verwaltung, Infrastruktur und anderen elementaren Bestandteilen von Staatlichkeit angewiesen.¹⁸

Mit der Erschließung der Erdölvorkommen Ende der achtziger Jahre war es nun erstmals der Staat, der über die wichtigste Ressource verfügte.¹⁹ Inzwischen machen die Ölrenten etwa ein Drittel des jemenitischen BIP und zwei Drittel der Staatseinnahmen aus.²⁰ Die Hoffnung, der Jemen könne mit seinen ölreichen Nachbarn gleichziehen, hat sich jedoch nicht erfüllt. Die Ölförderung, die erst Jahrzehnte nach der in den Golfstaaten einsetzte, erreicht weniger als 3 Prozent der Produktion der gesamten Halbinsel, und das bisher entdeckte Erdgas wird kaum genutzt.²¹ Die Schwächen in der Sicherheitsfunktion dürften dafür verantwortlich sein, daß sich das Interesse potentieller Investoren in Grenzen hält.

Die Energievorkommen haben den Staatsbildungsprozeß zwar unterstützt, aber auch gleichzeitig gefährdet. Einerseits verschafften sie der Regierung mehr Handlungsmöglichkeiten und waren darüber hinaus ein Anreiz für die Entscheidung, die beiden jemenitischen Staaten zu vereinen und die Ölressourcen im Grenzgebiet gemeinsam auszubeuten; andererseits nähren die Ölreserven Verteilungskämpfe, und die einseitige Abhängigkeit vom Rohstoff Erdöl macht den Staat verletzlich.

Nationale Konflikte: Ressourcenknappheit und Ungleichverteilung. Bis zum Ende des nordjemenitischen Imamats 1962 waren Kontakte mit staatlichen Institutionen für viele Jemeniten eine unangenehme Erfahrung.²² Insbesondere die brutale Vorgehensweise der Imame, die mit Hilfe des Militärs oder der Stämme die Steuern eintreiben ließen, sind bis heute im kollektiven Gedächtnis der Menschen präsent. Zwar haben auch viele zaiditische Stämme die Herrschaft der Imame in schlechter Erinnerung, zum Beispiel, weil diese Söhne der tribalen Elite als Geiseln nehmen ließen, dennoch ist die Perzeption, »die tribalen, zaiditischen Eliten des Nordens« dominierten den Rest des Landes, unter den schafiitischen und oftmals nicht tribal organisierten Jemeniten der mittleren und südlichen Regionen häufig anzutreffen. Vor allem die Plünderung Adens durch nordjemenitische Truppen und irreguläre Milizen im Sommer 1994 und

¹⁸ Sheila Carapico, *Civil Society in Yemen. The Political Economy of Activism in Modern Arabia*, Cambridge 1998.

¹⁹ Kiren Aziz Chaudhry, *The Price of Wealth. Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca/NY 1997; Horst Kopp, *Zur Bedeutung von Erdöl und Erdgas im Jemen*, in: *Jemen Report*, 29 (1998) 1/2, S. 16–18.

²⁰ *The World Bank Group – Sana'a Office*, *Yemen Economic Update*, Winter 2003, S. 3, <[http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/Yemen+Update+Winter+2003/\\$File/Yemen+Update-Winter+2003.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/Yemen+Update+Winter+2003/$File/Yemen+Update-Winter+2003.pdf)>.

²¹ BP, *Statistical Review of World Energy* 2004, <www.bp.com/subsection.do?categoryId=95&contentId=2006480>, und *Energy Information Administration*, *Country Analysis Briefs: Yemen*, Juli 2004, <www.eia.doe.gov/emeu/cabs/yemen.html>.

²² Der Imam war das religiöse und weltliche Oberhaupt der zaiditischen Gemeinschaft. Seit dem 9. Jahrhundert herrschten die Imame vor allem über nordjemenitische (zaiditische und schafiitische) Gebiete, konnten ihre Herrschaft aber zeitweise auf den Südjemen ausdehnen, der keiner zentralen Herrschaft unterstand.

die Propaganda der südjemenitischen Exilopposition haben diese Wahrnehmung in den neunziger Jahren wieder verstärkt.

Da der Jemen trotz seiner Ölvorkommen einer der ärmsten Staaten der Welt ist, besteht bei Teilen der Bevölkerung der Verdacht, daß die Gewinne von der herrschenden Elite privatisiert und an deren Klientel verteilt werden. Der Vorwurf der Ungleichverteilung erscheint vielen Jemeniten plausibel, schließlich wird der größte Teil des Erdöls in Regionen gefördert, die wenig davon profitieren. Diese Kritik läßt sich aber mit einem Blick auf die Karte schnell relativieren, denn zwar sind es vorwiegend schafitische Gebiete wie die Gouvernorate Marib oder Shabwa, in denen das Öl gefördert wird,²³ wegen der dünnen Besiedlung dieser Territorien ist es für die Regierung allerdings kaum von Interesse, die mageren Ressourcen dort einzusetzen. Sie konzentriert Infrastrukturprojekte auf dichter besiedelte Gebiete und urbane Zentren und setzt gleichzeitig bei offenem Widerstand (z.B. Entführungen von Ausländern und Anschlägen auf Ölpipelines) in der Peripherie die Sicherheitskräfte ein. Gleichzeitig macht das enorme Bevölkerungswachstum viele Fortschritte zunichte. Tatsächlich ist Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen also mindestens ebenso auf Ressourcenmangel und den strukturellen Gegensatz zwischen urbanen Zentren und ländlicher Peripherie zurückzuführen wie auf die Konkurrenz zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.

Ein weiteres schwerwiegendes Problem stellt der zunehmende Wassermangel dar, der sich schon in naher Zukunft dramatisch verschärfen dürfte. Bereits jetzt werden die Reserven übernutzt, und vielerorts sinkt der Grundwasserspiegel. Die geographischen und klimatischen Verhältnisse erlauben ohnehin nur die landwirtschaftliche Nutzung von weniger als 10 Prozent des jemenitischen Territoriums, gleichzeitig leben aber drei Viertel der Bevölkerung von der Landwirtschaft.²⁴ Langfristig wird der Wassermangel zu einer verstärkten Landflucht beitragen. Effektive und umfassende Gegenmaßnahmen von staatlicher Seite sind bisher nicht festzustellen, allerdings ist die Wasserproblematik Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit, auch von deutscher Seite.

Der Einfluß traditioneller Eliten. Anders als in der DVRJ, die sich der traditionellen Strukturen zu entledigen suchte, vermochten die tribalen Shaikhs in der ARJ ihren politischen Einfluß auszubauen. Lange Zeit konnte sich die vor allem aus Militärs und Technokraten bestehende Regierung der ARJ überhaupt nur unter Beteiligung oder mit Duldung der großen Shaikhs halten. Die Strategie der Regierung, schwer kontrollierbare Gebiete »indirekt« zu regieren, indem sie kooperative lokale Eliten mit staatlichen Ämtern betraut oder sich deren Loyalität mit finanziellen Zuwendungen sichert, schwächt die Staatsfunktionen langfristig. Nach der

²³ Die Zahl der Anhänger der schafitischen Rechtsschule (Sunniten) dürfte die Zahl der Anhänger der zaiditischen Lehre (Schiiten) übersteigen.

²⁴ Für eine Übersicht siehe Ismael *al-Ghabiry*, Analytical Overview of Yemen Agriculture, publiziert von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Sanaa, <www.fes-yemen.com/Download/agriculture.doc>.

Entmachtung der DVRJ-Führung begünstigte die Regierung in Sanaa die Rekonstruktion traditioneller gesellschaftlicher Organisationsformen in den südjemenitischen Gebieten. Dies erklärt zumindest teilweise, warum das Phänomen der Blutrache auch in Gouvernoraten wie Shabwa und Abyan wieder verstärkt auftritt. Diese »indirekte Herrschaft« perpetuiert die Position traditioneller Eliten auf lokaler Ebene, bringt den Verlust von Ressourcen mit sich, erregt immer wieder den Unwillen von Konkurrenten ob des Verteilungsmodus und trägt so zum Bild des Staats als »Beute der anderen« bei. Oftmals sind diese Konflikte nur durch Vermittlung traditioneller Eliten zu lösen, nicht durch das Eingreifen staatlicher Stellen. Ein direkter Kontakt zwischen »Staat« und »Bürger« kann sich so nicht etablieren, statt dessen werden mit dieser Praxis die Grundlagen für weitere Verteilungskämpfe gelegt.

Nicht nur auf der lokalen, sondern auch auf der nationalen Ebene halten Angehörige der traditionellen Eliten nach wie vor wichtige Positionen besetzt. Das bekannteste Beispiel ist Shaikh Abdallah al-Ahmar, Vorsitzender der oppositionellen Reformpartei und Parlamentspräsident. Jede der bisher drei Parlamentswahlen der Republik Jemen (1993, 1997, 2003) hat weitere Söhne des höchsten Shaikhs der Hashid-Föderation ins Parlament gebracht, inzwischen sind es vier. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um der Familie al-Ahmar auch in Zukunft mindestens ein Vetorecht bei staatlichen Entscheidungen auch auf der formellen Ebene zu sichern, wenn es beispielsweise um Waffenbesitz oder die staatliche Aufsicht über umstrittene religiösen Bildungseinrichtungen geht. Darüber hinaus ist die Familie in der jemenitischen Wirtschaft außerordentlich aktiv.

2. Prozeßfaktoren

International/regional: Auch Ereignisse in der Region wirkten und wirken sich auf die staatliche Entwicklung im Jemen aus. Ende der achtziger Jahre kehrten Tausende der ursprünglich von den USA, Pakistan und Saudi-Arabien gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans instrumentalisierten »Arab Afghans« in den Jemen zurück oder machten dort Zwischenstation.²⁵ Ihr Einfluß erhöhte die ohnehin großen Herausforderungen der Staatsbildung nach der Vereinigung, da sie teils innerhalb, teils außerhalb des politischen Systems versuchten, im Jemen ihre Vorstellungen von Staatlichkeit umzusetzen.

Einen in wirtschaftlicher Hinsicht schweren Fehler beging die Regierung, als sie sich 1990 weigerte, dem Einsatz internationaler Truppen für die Befreiung Kuwaits unter der Führung der USA zuzustimmen. Die darauf folgende regionale Isolierung, die Ausweisung von fast einer Million jemenitischer Arbeitsmigranten aus den Golfstaaten, vor allem aus Saudi-Arabien, und die fast völlige Einstellung der Entwicklungshilfe aus diesen Nachbarstaaten und den USA trafen Staat und Gesellschaft gleichermaßen.

²⁵ *International Crisis Group (ICG), Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State, Amman/Brüssel, 8.1.2003 (Middle East Report Nr. 8), S. 9, <www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400863_08012003.pdf>.*

Ebenso berühren die fortdauernden Konflikte am Horn von Afrika (Somalia, Eritrea-Äthiopien) den Jemen unmittelbar. Zum einen gibt es zwischen Jemen und Eritrea seit Jahren Streit über Fischereirechte, der zum Teil gewaltsam ausgetragen wird; zum anderen sind die Außengrenzen auf beiden Seiten des Roten Meeres durchlässig, solange sie auch am Horn von Afrika keiner wirksamen Kontrolle unterliegen. Nicht nur ostafrikanische Flüchtlinge nutzen diese Situation in großer Zahl,²⁶ sondern vermutlich auch die »Arab Afghans«.

Zumindest die Jemeniten unter den »Arab Afghans« konnten teilweise in das politische System integriert werden; das Mehrparteiensystem dürfte hier stabilisierend gewirkt haben. Dennoch wurde die Republik Jemen im Laufe der neunziger Jahre zunehmend zu einem Faktor in der Planung ausländischer radikal-islamistischer Gruppen. Sofern sich militante Islamisten allerdings auf südjemenitischem Territorium bewegten, liefen sie bis 1994 Gefahr, verhaftet zu werden, denn die JSP machte sie für die Ermordung sozialistischer Politiker verantwortlich. Während des bewaffneten Konflikts 1994 setzte die nordjemenitische Regierung dann jedoch Kontingente von ehemaligen »Arab Afghans« ein, was deren Anerkennung als legitimer innenpolitischer Kraft gleichkam.²⁷ Da die militanten Gruppierungen bis zum Ende der Regierungsbeteiligung der Reformpartei 1997 ein niedriges Profil bewahrten, wurde die internationale Öffentlichkeit erstmals 1998 wieder auf sie aufmerksam, als die inzwischen entstandene Aden-Abyan-Army eine Gruppe von ausländischen Touristen entführte.

Der *war on terror*, der im Herbst 2001 in Afghanistan begann, sorgte für eine zweite Welle von »Arab Afghans«, die im Jemen Schutz suchten. Ohnehin durch den Anschlag auf die »USS Cole« in Mißkredit gebracht, geriet das Land nun sogar in das Fadenkreuz des amerikanischen Verteidigungsministeriums. Der jemenitische Präsident beeilte sich daraufhin, seine Kooperation bei der Terrorbekämpfung anzubieten, und die USA begannen mit Materiallieferungen und dem Training jemenitischer Spezialkräfte. Im Herbst 2002, nach einer Serie von Anschlägen gegen staatliche Einrichtungen, erlaubte die jemenitische Regierung sogar die extralegale Exekution von Terrorverdächtigen in Marib mit Hilfe einer in Djibuti gestarteten amerikanischen Drohne.²⁸ Dieser Kurs verbesserte zwar die Beziehungen zur US-Regierung, machte die jemenitische Regierung aber innenpolitisch wegen der als Aggression gegen die arabische Welt aufgefaßten amerikanischen Nahostpolitik angreifbar und stärkte die Position der radikalen Opposition. Trotz der geographischen Entfernung zum Nahen Osten und zum Irak prägen die dortigen Ereignisse die Weltsicht vieler Jemeniten.

²⁶ Die Angaben zur Zahl der Flüchtlinge vor allem aus Somalia für das Jahr 2003 schwanken zwischen 70 000 (UNHCR) und 165 000 (jemenitische Regierung). In keinem anderen arabischen Land ist die Zahl der nichtpalästinensischen Flüchtlinge so hoch; UNHCR Briefing Notes, 26.8.2003, <www.unhcr.org>.

²⁷ *Human Rights Watch*, Human Rights in Yemen During and After the 1994 War, New York/Washington, D.C., Oktober 1994.

²⁸ ICG, Yemen: Coping with Terrorism [wie Fn. 25].

National: Wie schon angedeutet, lösten die Energievorkommen auch Verteilungskämpfe zwischen der nord- und der südjemenitischen Elite aus, die eine echte staatliche Integration verhinderten und 1994 in einem bewaffneten Konflikt eskalierten. Trotz der Versuche der südjemenitischen Elite, sozio-ökonomische (tribale und nichttribale) Strukturen, regionale Gegensätze (Norden und Süden) und religiöse Unterschiede (Zaiditen und Schafiiten) politisch zu instrumentalisieren, beschränkte sich der Bürgerkrieg im wesentlichen auf eine Auseinandersetzung zwischen der nord- und der südjemenitischen Armee, die innerhalb weniger Monate mit der Flucht der südjemenitischen Führung endete.

Doch es blieben Ressentiments zurück. Als Beweis für die Kontrolle, die der »tribale zaiditische Norden« über die Exekutive und damit die Verteilung der Ressourcen ausübe, werden von nichttribalen Jemeniten, insbesondere in Aden, häufig die Besetzung von entscheidenden Positionen wie Gouverneursposten und die bevorzugte Behandlung von Angehörigen der zaiditischen tribalen Elite bei der Verteilung der Erdöleinnahmen genannt. Tatsächlich stammt Präsident Ali Abdallah Salih aus dem zaiditischen, tribal geprägten Norden, allerdings gehört er nicht zur tribalen Elite und bemüht sich deutlich um eine angemessene Repräsentanz von Südjemeniten in staatlichen Institutionen: Nicht nur der Vizepräsident, der Ministerpräsident und etliche Minister stammen aus dem Süden; auch im Konsultativrat, einer Art zweiten parlamentarischen Kammer, deren Mitglieder vom Präsidenten ernannt werden, ist der Anteil der Südjemeniten überproportional hoch.²⁹

Allerdings werden lukrative oder prestigeträchtige Positionen oft nach Kriterien wie der politischen oder verwandtschaftlichen Nähe zum Staatspräsidenten oder zu einem der großen tribalen Shaikhs vergeben. Beispielsweise übernahm Ahmad, der Sohn des Staatspräsidenten Ali Abdallah Salih, im März 2004 endgültig die Führung der Republikanischen Garde, nachdem er bereits im Jahr 2000 de facto seinen Onkel in dieser Funktion abgelöst hatte.³⁰ Die Akzeptanz des Staates, der in vielen ohnehin schwer kontrollierbaren Regionen als »Beute« einer bestimmten Gruppe angesehen wird, steigt durch diese Klientelwirtschaft selbstverständlich nicht, um so weniger, wenn die Bevölkerung gleichzeitig mit einer rapiden Absenkung des Lebensstandards konfrontiert ist.

Nachdem die Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre in eine Inflation gestürzt war, zeigte sich der jemenitische Staat außerstande, Reintegrationsmaßnahmen und soziale Leistungen für die Rückkehrer – ob aus Afghanistan oder den Golfstaaten – bereitzustellen. Traditionelle Netzwerke (Großfamilien, Stammesverbände) konnten diese Lücke zumindest teilweise füllen, aber der Krieg von 1994 verschärfte die Situation weiter. Mitte der neunziger Jahre begann ein Strukturanpassungsprogramm, das zwar zu einer Verbesserung der makroökonomischen Daten führte, aber gleichzeitig das Problem der Verarmung weiter Teile der Bevölkerung ver-

²⁹ Iris Glosemeyer, *The Development of State Institutions*, in: Rémy Leveau/Franck Mermier/Udo Steinbach (Hg.), *Le Yémen contemporain*, Paris 1999, S. 79–100.

³⁰ Al-Hayat, 26.3.2004.

schärfte. Bereits 1998, als die letzte umfassende Untersuchung durchgeführt wurde, lebten über 40 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.³¹

Substaatlich/lokal: Bei lokalen Konflikten geht es häufig um den Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Wasser- oder Weiderechten oder zu »staatlichen Renten« in Form von Stellen im öffentlichen Dienst, Infrastrukturprojekten und so weiter;³² in anderen Fällen sind persönliche Konflikte zwischen Angehörigen verschiedener Stämme der Grund. Da diese Auseinandersetzungen durch das Prinzip der Blutrache immer neue Nahrung erhalten, können sie über Generationen anhalten und eine ganze Region destabilisieren. Die Sicherheitskräfte greifen in dieser Situation immer wieder zu exzessiven Methoden wie massiver Gewaltanwendung oder Geiselnahme, die zwar kurzfristig wirksam sind, aber den eigentlichen Konflikt nicht lösen. Dagegen verschärfen sie das zweite Problem, nämlich die mangelnde Anerkennung der staatlichen Ordnung. Der Staat muß vielerorts erst noch beweisen, daß er den traditionellen Organisationsformen überlegen ist.

3. Auslösefaktoren

Die politischen Auswirkungen internationaler Wirtschaftskrisen oder anderer Ereignisse, die einen Preisverfall auf dem Ölmarkt zur Folge hätten, sind kaum abzuschätzen. Derzeit erscheint eine solche Entwicklung allerdings wenig wahrscheinlich. Dennoch stehen dem Jemen schwierige Zeiten bevor, vor allem, wenn die Programme für den Ausbau der Wohlfahrtsfunktion scheitern oder wenn erneut Verteilungskämpfe innerhalb der Elitenkoalition ausbrechen. Auch wenn die politischen und militärischen Konflikte in der Region (Nahost, Irak) anhalten oder neue hinzukommen sollten, wird dies den Aufbau von Staatlichkeit unterminieren.

Am meisten Sprengkraft bergen Versuche der Zentralregierung, das Gewaltmonopol gewaltsam durchzusetzen. Denn daß diese nicht bereit ist, offen regierungskritische Akteure, unabhängig von ihrer religiösen Ausrichtung und dem Grad ihrer Gewaltbereitschaft, zu dulden, zeigte sich im Sommer 2004, als sie die anti-amerikanische und anti-israelische Propaganda – und damit die Kritik an der Außenpolitik des Salih-Regimes – des zaiditischen Gelehrten Husain al-Huthi zum Anlaß nahm, der überwiegend tribalen Bevölkerung im Gouvernorat Sa'da unter dem Deckmantel der Terrorbekämpfung ihre militärische Überlegenheit zu demonstrieren. Hunderte von toten und verletzten Soldaten, bewaffneten und unbewaffneten Zivilisten waren der Preis dafür.³³ Nach fast dreimonatigen Kämpfen

³¹ Für Details, auch zur Frage der Verteilung, siehe *Republic of Yemen, Poverty Reduction Strategy* [wie Fn. 7], S. 32ff.

³² Ein Beispiel liefert Gerhard *Lichtenthäler*, Die Politisierung der natürlichen Ressourcen im Sa'dah-Becken, in: *Jemen Report*, 32 (2001) 2, S. 25–28.

³³ Iris *Glosemeyer*, Local Conflict, Global Spin: An Uprising in the Yemeni Highlands, in: *Middle East Report*, (Herbst 2004) 232, S. 44–46.

kam al-Huthi schließlich ums Leben. Die Eskalation des Konflikts war vermutlich unbeabsichtigt; welche langfristigen Folgen er für die Legitimität der Regierung haben wird, ist noch nicht abzuschätzen.

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit im Jemen

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft (Arbeitskräfte und Erdöl) ▶ fragile Staaten im regionalen Umfeld (Golfstaaten, Horn von Afrika) ▶ internationale Konflikte, Einfluß von Regionalmächten (Saudi-Arabien) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ regionale Konflikte (Golfkriege, Horn von Afrika, Nahostkonflikt) ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke (»Arab Afghans«, al-Qaida) ▶ »war on terror« 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ potentiell: rapider Preisverfall bei Rohstoffen
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ demographische Aspekte ▶ Ressourcenknappheit: ungleiche Verteilung von Ressourcen und Chancen (zumindest in der Perzeption) ▶ Einfluß traditioneller Formen der Herrschaft ▶ Erfahrungen aus vorangegangenen innerjemenitischen Konflikten 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rapide Absenkung des Lebensstandards im Verlauf der neunziger Jahre ▶ politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit ▶ Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Terrorismus) und anhaltende Privatisierung von Gewalt ▶ Zunahme von Klientelwirtschaft und Korruption (<i>bad governance</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ potentiell: eliteninterne Machtkämpfe
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zentrum-Peripherie: lokale Ungleichheiten (Bevorzugung der urbanen Zentren) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ lokale Machtkämpfe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Versuche, das Gewaltmonopol gewaltsam auszuweiten

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Soll eine Prognose für die weitere Entwicklung des jemenitischen Staates geliefert werden, so stellt sich zunächst die Frage, welche Faktoren bisher die – angesichts schlechter Bedingungen und Indikatoren – erstaunliche Stabilität des Landes gewährleistet haben.

Auf nationaler Ebene machen sich eine Reihe von Faktoren geltend, die zu dieser Stabilität beitragen: ein stark ausgeprägtes Nationalgefühl, das

weitgehende Fehlen kolonialer Traumata, das Mehrparteiensystem und die Neigung zu Gentlemen's Agreements. Auch die weitverbreiteten tribalen Strukturen haben durchaus positive Effekte, obwohl sie den Aufbau des Staates behindern: Sie bieten – lokal und funktional begrenzte – alternative Organisationsformen und tragen darüber hinaus dazu bei, die Macht der Exekutive im Zaum zu halten, übernehmen also Dienstleistungs- und Kontrollfunktionen in Ermangelung effizienter »moderner« Institutionen. Ein despotisches Regime nach dem Vorbild des Irak konnte sich im Jemen bisher nicht entwickeln.

Auf der internationalen Ebene spielt neben dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem das Scheitern von Staatlichkeit in Somalia und Afghanistan eine Rolle. Das fragile Umfeld trägt zwar, wie dargestellt, einerseits zur Destabilisierung des Jemen bei, hat aber gleichzeitig eine abschreckende Wirkung. Ursachen für die bemerkenswerte Resistenz der Bevölkerung gegenüber der Propaganda international agierender radikaler islamistischer Organisationen sind die Verwurzelung in den eigenen Traditionen und der Widerspruch zwischen islamistischer Propaganda und den positiven eigenen Erfahrungen mit dem Westen, nicht zuletzt mit Deutschland. Zu diesem differenzierten Bild haben nicht nur die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch viele auf nichtstaatlicher Initiative beruhende deutsch-jemenitische Projekte beigetragen, etwa im kulturellen Bereich.³⁴

Die meisten Ursachen für die Schwäche des jemenitischen Staates sind sowohl von der Regierung in Sanaa als auch von der internationalen Gemeinschaft erkannt worden. Trotz der Vielzahl der angelaufenen oder geplanten Maßnahmen – von Strukturanpassung über Schuldenerlaß und Armutsbekämpfung bis zum Aufbau eines Sozialfonds und einer Justizreform – bleibt aber noch einiges zu tun, um den Staat auch langfristig zu stabilisieren.³⁵ Dabei stellt trotz der seit Anfang der neunziger Jahre verbesserten Informationslage der Mangel an zuverlässigen Daten noch immer ein ernstzunehmendes Hindernis dar.

1. Sicherheit

Von den drei wesentlichen Mängeln in der Sicherheitsfunktion ist die unvollständige Kontrolle der Außengrenzen der offensichtlichste.

Auch wenn es in der Praxis der Zusammenarbeit zwischen Jemen und Saudi-Arabien gelegentlich zu Rückschlägen kommt und auch in technischer Hinsicht möglicherweise einiges verbessert werden könnte, wäre der Einsatz »fremder« Truppen für diese Aufgabe für beide Staaten wegen des zu erwartenden Widerstands aus der Bevölkerung inakzeptabel. Beim Schutz der Seegrenzen hingegen wird externe »Einmischung« akzeptiert,

³⁴ Besonders hervorzuheben sind hier die Deutsch-Jemenitische Gesellschaft, <www.dj-ge.de/DJG/>, und die Aktivitäten des Deutschen Hauses in Sanaa, <www.dasdeutschehaus-jemen.org>.

³⁵ Für die unbeabsichtigten Folgen der Strukturanpassung siehe Holger Albrecht, 1001 Reform im Jemen. Wirtschaftsreformen, Staat und Machterhalt, Münster u.a. 2002.

vor allem, wenn damit die Lieferung militärischer Ausrüstung verbunden ist. Da die Staaten der Region nicht in der Lage sind, die Seewege zu sichern, bietet sich mittelfristig eine bilaterale Kooperation oder die Kooperation einzelner Länder mit der NATO an. So könnten sich neben den USA auch andere Staaten an der Ausbildung der jemenitischen Marine beteiligen. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß eine Aufrüstung der jemenitischen Flotte Rückwirkungen auf die Auseinandersetzungen mit Eritrea haben könnte und daher vorerst unterbleiben sollte.³⁶ Patrouillenfahrten der NATO außerhalb der jeweiligen Hoheitsgewässer bleiben bis auf weiteres die bessere Lösung.

In Zeiten der Terrorbekämpfung ist eine einseitige internationale Unterstützung für bestimmte Bereiche der Sicherheitsfunktion zu befürchten, was die Bedrohung der physischen Sicherheit durch staatliche Organe erhöhen und auf Kosten der Rechtsstaats- und Legitimitätsfunktion gehen könnte. Zur Sicherheitsfunktion eines Staates gehört jedoch auch der Schutz der Bürger vor Übergriffen der Sicherheitsorgane. Daher sollte gezielt Druck auf einzelne hochrangige Politiker ausgeübt werden, die Menschenrechtslage im Land zu verbessern.

Im Jemen kommt als dritter wesentlicher Aspekt der staatlichen Sicherheitsfunktion noch die Notwendigkeit des Schutzes der Bürger vor tribalen Auseinandersetzungen hinzu. Der jemenitische Konsultativrat hat das Problem der teilweise schwer nachvollziehbaren Rivalitäten verschiedener Stämme schon vor Jahren auf die Agenda gesetzt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche professionelle Vermittler und NGOs, die sich mit der Problematik beschäftigen. Allerdings hat bisher keiner dieser Akteure meßbare Fortschritte erzielt. Hier ließe sich an drei Punkten ansetzen: Beratung des Konsultativrats bei der Erstellung eines Masterplans, Unterstützung von lokalen NGOs sowie Aus- und Weiterbildung von lokalen Mediatoren, die sich sowohl mit den lokalen Mechanismen zur Konfliktregelung als auch mit international erprobten Maßnahmen auskennen sollten. Eine Lösung der tribalen Konflikte würde sich auf alle drei Staatsfunktionen positiv auswirken, verlangt allerdings ein langfristiges, sehr differenziertes Engagement und erfahrenes Personal.

2. Wohlfahrt

Der Jemen ist seit Jahren Schwerpunktland deutscher Entwicklungskooperation und auch eines der vier Pilotländer bei der Armutsbekämpfung.³⁷ Auch die USA haben inzwischen ihre Entwicklungszusammenarbeit wieder aufgenommen, allerdings – nachdem zeitweise militärische Maßnahmen gegen den Jemen im Gespräch waren – verstärkt unter der Maßgabe

³⁶ Zwar wurde der Konflikt über den Verlauf der maritimen Grenze vor dem Internationalen Gerichtshof beigelegt, dennoch kommt es immer wieder zu Unstimmigkeiten.

³⁷ Für eine Übersicht über aktuelle Entwicklungsprojekte im Jemen siehe die Website der deutschen Botschaft in Sanaa, <www.germanembassysanaa.org>. Die anderen drei Partnerländer im sogenannten »Aktionsprogramm 2015« des Deutschen Entwicklungsdienstes sind Bolivien, Mosambik und Vietnam.

der Terrorbekämpfung. Für den Jemen hat sich damit eine neue Einnahmequelle erschlossen: die Terrorrente. Die Finanzierung von Gesundheitsprojekten im berühmten Gouvernorat al-Jauf durch die US-Regierung kommentierte die *Yemen Times*: »The financing of these projects is part of the strategy to develop these regions and prevent them from becoming a refuge for terrorists.«³⁸ Unabhängig davon wird die stärkere Konzentration von Projekten auf schwer regierbare Gebiete den Staat stabilisieren, denn der Ansatzpunkt für den Aufbau von Staatlichkeit im Jemen ist ganz offensichtlich die Wohlfahrtsfunktion. Insofern sind die Bemühungen nichtjemenitischer Akteure in diesem Bereich auch unter dem Gesichtspunkt der Staatsbildung sinnvoll.³⁹ Dies allerdings nur, solange die Aktivitäten offiziell vom jemenitischen Staat gesteuert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Hilfe für den Staat die patrimonalen Strukturen stärken kann, wenn die herrschenden Eliten die unkontrollierte Verfügungsgewalt über die Zuwendungen erhalten. Es ist daher darauf zu achten, daß die Projekte verschiedener Geber aufeinander abgestimmt und die herrschenden Eliten nicht dazu ermutigt werden, die Staatseinnahmen für ihren persönlichen Bedarf oder den ihrer Klientel zu privatisieren und die Entwicklung des Landes der internationalen Gebergemeinschaft zu überlassen. Dem Bereich der elementaren medizinischen Versorgung und der Familienplanung ist dabei höchste Priorität einzuräumen, um das rasante Bevölkerungswachstum zu bremsen.

3. Legitimität und Rechtsstaatlichkeit

Angesichts der autoritären Traditionen in der Region darf jenseits der Wohlfahrts- und Sicherheitsfunktion die Legitimitätsfunktion nicht aus dem Blick geraten. Solange der Staat nicht als legitim akzeptiert wird, kann er seine Funktionen auch langfristig nur eingeschränkt ausüben. Das politische System des Jemen bietet grundsätzlich die Möglichkeit, staatlichen Institutionen durch Wahlen zu mehr Legitimität zu verhelfen. Gleichzeitig ist die jemenitische Regierung sehr um internationale Anerkennung bemüht, nutzt Wahlen zur Selbstdarstellung und ist daher an internationalen Beobachtermissionen interessiert. Wahlmanipulation findet jedoch nicht erst am Wahltag statt, sondern bereits im Zuge der Wählerregistrierung. Dies wiederum erfordert einen massiven Einsatz von Langzeitwahlbeobachtern, deren Arbeit mit den Tätigkeiten internationaler Organisationen und politischer Stiftungen zu koordinieren ist. Da zumindest Freedom House für das Jahr 2003 wieder das Prädikat »partly free« vergab, sind die Vorzeichen für die weitere Entwicklung günstig. Generell ist ein besseres Monitoring, vor allem in bezug auf Presse- und

³⁸ Al-Jouf governorate to get health projects, in: *Yemen Times* online, 8.3.2004.

³⁹ Deutschland hat bereits auf die Problematik der möglicherweise ungleichen Verteilung von Infrastrukturprogrammen in den verschiedenen Regionen reagiert. Insbesondere die GTZ ist auch in Regionen aktiv, die als unsicher gelten (Marib) bzw. verteilt ihre Aktivitäten seit Jahren gleichmäßig auf nord- und südjemenitische Gouvernorate (Ibb/Abyan).

Meinungsfreiheit sowie die Einhaltung internationaler Standards bei Gerichtsverfahren anzustreben.

Elementar ist Unterstützung auch für den schon eingeleiteten Prozeß der Dezentralisierung (Lokalwahlen wurden 2001 abgehalten) und den Aufbau einer modernen Kommunalverwaltung, um die traditionellen langfristig durch moderne und funktionalere Institutionen zu ersetzen. Die Dezentralisierung zum Beispiel des Gesundheitswesens und der Verwaltung scheint zwar die Effizienz in diesen Bereichen zu steigern,⁴⁰ könnte aber auch das Korruptionsproblem verstärken. Um mehr Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel zu erreichen, sollten entsprechende NGOs gefördert und die Angehörigen der Lokalverwaltung geschult werden.⁴¹

Gleichzeitig ließe sich die mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation zunehmende Kleinkorruption durch weitere Lohnerhöhungen und die soziale Absicherung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zumindest verringern. Das Problem des Klientelismus ist dagegen nur langfristig zu beheben, wenn die herrschende Elite auf nationaler, aber auch auf lokaler Ebene einer stärkeren öffentlichen Kontrolle unterworfen wird. In dieser Frage müssen tief eingewurzelte Widerstände überwunden werden, denn von einflußreichen Persönlichkeiten wird geradezu erwartet, daß sie sich mit finanziellen Zuwendungen und praktischer Hilfe im Umgang mit Behörden um ihre Klientel kümmern. Auch dem mangelnden Problembewußtsein der Bevölkerung sollte daher, möglicherweise mit Hilfe der Medien, stärker entgegen gearbeitet werden.

Jenseits von Maßnahmen zur Festigung der staatlichen Funktionen im Jemen selbst gilt es, das Land stärker in regionale Strukturen einzubinden. Schließlich ist der Jemen nicht der einzige fragile Staat der arabischen Halbinsel, und das Risiko, daß sich fragile Staatlichkeit im Jemen auch auf die Stabilität der Nachbarstaaten auswirkt, sollte bei den dortigen Regierungen Interesse an einer aktiven Beteiligung an stabilisierenden Maßnahmen hervorrufen. Durch ein koordiniertes Vorgehen sind gemeinsame Probleme, beispielsweise im Sicherheitsbereich, leichter zu bewältigen. Auch bei der Förderung wirtschaftlicher Diversifizierung ist der Jemen auf die Kooperationsbereitschaft seiner kapitalkräftigen Nachbarn angewiesen. Eine intensivere Zusammenarbeit vor allem mit den kleineren Golfstaaten, die den saudischen Einfluß auszubalancieren verspräche, ist daher auch im europäischen Interesse und könnte ein Punkt bei Beratungen zwischen der EU und dem GKR sein.

⁴⁰ Ernst D. Tenamberg, Das Gesundheitswesen im Jemen, in: Jemen Report, 32 (2001) 2, S. 16–19.

⁴¹ Siehe dazu Georg Theuerkauf, Stil und Kultur in jemenitischen Behörden, in: Jemen Report, 33 (2002) 1, S. 5–8.

Pakistan: Scheiternder oder »überentwickelter« Staat?

Boris Wilke

I. Einleitung: Pakistan in seinem regionalen Umfeld

Pakistan ist seit dem Ende der neunziger Jahre immer stärker in den Mittelpunkt des Interesses der Weltöffentlichkeit gerückt. Die Sorgen der führenden Staaten des internationalen Systems gelten vorwiegend dem außenpolitischen Verhalten Pakistans in bezug auf den Kaschmir- und Afghanistankonflikt, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und den internationalen Terrorismus. Unter starkem Druck von außen hat Präsident General Pervez Musharraf in den letzten drei Jahren einige Kurskorrekturen vorgenommen, die seinen Partnern im Ausland indes nicht ausreichen. Als Erklärung für das zögerliche oder zumindest widersprüchliche Vorgehen Musharrafs wird immer wieder darauf verwiesen, daß der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierenden in Islamabad durch innenpolitische Akteure stark eingeschränkt sei. Ganz offensichtlich fordern nichtstaatliche Gewaltakteure und andere Machtgruppen, die im Rahmen der teilweisen Privatisierung von Außenpolitik zu Trägern nationaler Interessen geworden sind, auf ihre Weise Mitsprache bei der Neuformulierung der außenpolitischen Positionen ein.¹ Da einige dieser Gruppen nicht nur über politische (Veto-)Macht, sondern zugleich über erhebliche bewaffnete Aktionsmacht verfügen, ist im Zusammenhang mit der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Regierung die Frage nach der innenpolitischen Stabilität auf die Tagesordnung gekommen. Eine wachsende Zahl von Beobachtern sieht Pakistan als einen vom Scheitern bedrohten Staat.²

Pakistans Stabilität ist allerdings schon seit Mitte der sechziger Jahre ein Dauerthema. Dabei bezogen sich die Urteile oder Prognosen zum Staatsversagen oder -zerfall zunächst auf das Verhältnis des östlichen zum westlichen Landesteil und damit auf die fehlgeschlagene Nationswerdung Pakistans,³ die seit der kriegerischen Abspaltung Bangladeschs im Jahr 1971 zumindest im Sinne des Staatsgründungsmythos der »Zwei-Nationen-Theorie« als gescheitert gelten muß. Seither steht die Frage im Mittelpunkt, auf welche Weise »Restpakistan« einen Ausweg aus dem Dilemma

¹ Boris Wilke, Pakistan: Der fragile Frontstaat. Die Außen- und Sicherheitspolitik eines schwierigen Partners, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2003 (S 47/03), S. 20ff.

² Vgl. nur Alyssa Ayres, Musharrafs Pakistan: A Nation on the Edge, in: Current Affairs, 103 (April 2004) 672, S. 151–157; Stephen P. Cohen, The Jihadist Threat to Pakistan, in: The Washington Quarterly, 26 (2003) 3, S. 7–25; Anatol Lieven, The Pressures on Pakistan, in: Foreign Affairs, 81 (2002) 1, S. 106–118; Wolf-Peter Zingel, Stabilitätsanalyse Pakistan, in: Sigrid Faath (Hg.), Stabilitätsprobleme zentraler Staaten. Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, Hamburg 2003, S. 281–320.

³ Rounaq Jahan, Pakistan: Failure in National Integration, New York 1972.

von fehlender Zivilität, Effektivität und Demokratie finden kann.⁴ Vier Militärputsche (1958, 1969, 1977, 1999), unzählige Verfassungskrisen, drei innerstaatliche Kriege (1973–1977, 1986–1996, seit 2003) sowie der Antagonismus zum Nachbarn Indien mitsamt seinen sechs Kriegen (1947, 1965, 1965, 1971, 1984–1989, 1999) gaben den negativen Schlagzeilen und Prognosen über Jahrzehnte ständig neue Nahrung.⁵

Bei näherer Betrachtung nimmt die allseits konstatierte Instabilität Pakistans allerdings paradoxe Formen an. Erweitert man den Blick auf den regionalen Kontext, so wird ersichtlich, daß Pakistan genauso wie Indien, Sri Lanka und Bangladesch als Nachfolgestaat des Britischen Raj zu jenen vergleichsweise differenzierten postkolonialen politischen Systemen zu zählen ist, die in der sozialwissenschaftlichen Diskussion als Entwicklungsstaaten bezeichnet werden. Diese zeichnen sich im Gegensatz zu neopatrimonialen Staaten, wie sie vor allem im subsaharischen Afrika, aber auch in Südasien (Nepal, Bhutan) zu finden sind, durch ein relativ hohes Maß an politischer Institutionalisierung, Handlungsfähigkeit und mithin Staatlichkeit (»stateness«) aus.⁶ Auch scheint in Vergessenheit geraten zu sein, daß Pakistan wegen der relativen Stärke seiner politischen Institutionen Pate für das Theorem des »überentwickelten Staates« stand. Danach, so die These, befänden sich einige Staaten bzw. Staatsapparate in der Dritten Welt aufgrund ihrer starken kolonialen Prägung gegenüber ihren Gesellschaften in einer Position der Übermacht und »Überentwicklung«.⁷ So sehen einige Beobachter das Problem Pakistans weiterhin weniger in der Schwäche, als in der erdrückenden Stärke namentlich seiner militärischen Institutionen, die der Entwicklung einer zivilen Gesellschaft zu wenig Raum ließen.⁸

In den letzten zwei Jahrzehnten hat jedoch genau dieser starke Staat mit der Förderung nichtstaatlicher Gewaltakteure einen »Staat im Staate« (Musharraf) geschaffen, der Staatlichkeit insgesamt zu unterminieren droht.⁹ Auch ist die Frage, ob Pakistan damit noch immer ein »überentwickelter Staat« ist oder vielmehr ein vom Zerfall bedrohter, inzwischen keine rein akademische mehr. Sie hat vielmehr große Bedeutung für ex-

⁴ Vgl. Tariq Ali, *Can Pakistan Survive? The Death of a State*, London 1983, sowie Hassan N. Gardezi/Jamil Rashid (Hg.), *Pakistan: The Roots of Dictatorship. The Political Economy of a Praetorian State*, London 1983.

⁵ Vgl. für einen Überblick zu den Gewaltkonflikten Boris Wilke, *Krieg auf dem indischen Subkontinent. Strukturgeschichtliche Ursachen gewaltsamer Konflikte in Indien, Pakistan und Bangladesch*, Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung der Universität Hamburg, 1997 (Arbeitspapier Nr. 1/1997), sowie zur Verfassungsproblematik Hamid Khan, *Constitutional and Political History of Pakistan*, Karatschi 2001.

⁶ Vgl. Meredith Woo-Cumings (Hg.), *The Developmental State*, Ithaca/London 1999, sowie zum Begriff »stateness« (im Unterschied zu »statehood«) John P. Nettl, *The State as a Conceptual Variable*, in: *World Politics*, 20 (1968) 4, S. 559–592.

⁷ Hamza Alavi, *The State in Post-colonial Societies: Pakistan and Bangladesh*, in: Harry Goulbourne (Hg.), *Politics and State in the Third World*, London 1979, S. 38–69.

⁸ Vgl. etwa S. Akbar Zaidi, *Issues in Pakistan's Economy*, Karatschi 1999.

⁹ Vgl. S. V. R. Nasr, *Islam, the State and the Rise of Sectarian Militancy in Pakistan*, in: Christophe Jaffrelot (Hg.), *Pakistan: Nationalism without a Nation?*, London 2002, S. 85–114.

terne Akteure, die im Kontext der internationalen Präsenz in Afghanistan ein großes Interesse an der Stabilisierung der Region Südasien haben.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

1. Sicherheit

Die Gewährleistung von physischer Sicherheit ist nach modernem Verständnis an eine zentrale Voraussetzung gebunden: die Fähigkeit der staatlichen Organe, den legitimen Einsatz physischer Gewalt zu monopolisieren und zu kontrollieren. Diese »Gewaltkompetenz« ist die Voraussetzung politischer Herrschaft im umfassenden Sinne, weil jede politische Entscheidung nur dann Aussicht auf Umsetzung hat, wenn sie zumindest potentiell auch unter Anwendung physischen Zwangs durchgesetzt werden kann. In Territorialstaaten sichert sie zudem die gleichmäßige Anwendung von Recht und Ordnung über das Staatsgebiet.

Pakistan leistet sich in Fortsetzung der kolonialen britischen Tradition einen umfangreichen, wohlorganisierten und kompetenten staatlichen Gewaltapparat. Die Armee zählt qualitativ wie quantitativ zu den stärksten der Welt und verfügt seit 1998 über Nuklearwaffen.¹⁰ Ihre Disziplin und ihre moderne bürokratische Organisation haben dazu beigetragen, daß sie zum wichtigsten korporativen Akteur in der pakistanischen Innenpolitik avanciert ist, der das Land mehr als die Hälfte seiner Geschichte regiert hat. Selbst zu Zeiten demokratischer Regierungen haben die Streitkräfte immer wieder originär zivile Aufgaben erledigt und in ihrem Sinne in den Staats- und Nationsbildungsprozeß eingegriffen.¹¹

Auch der zivile Teil des Staatsapparats, zu dem die öffentliche Verwaltung und die Polizei gehören, steht in der Tradition einer britischen Kolonialbürokratie, die über zwei Jahrhunderte den indischen Subkontinent beherrschte.¹² Die Bürokratie entwickelte sich in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit zur Domäne einer von Indien übergesiedelten Staats(gründer)klasse, der »Muhajirs« (Flüchtlinge), wurde jedoch nach kurzer Zeit zum Juniorpartner ebenjener militärischen Elite, die sie sich zur Sicherung ihres Machterhalts kooptiert hatte. Inzwischen gilt besonders die Polizei als chronisch unterfinanziert, politisiert und korrupt. Sie ist mit der Bekämpfung der Kriminalität hoffnungslos überfordert und wird sogar immer mehr von einem Garanten zu einer Gefahr für die innere Sicherheit.¹³ Allerdings erlauben die vorliegenden empirischen Erkenntnisse es nicht, von einer generellen Gefährdung der staatlichen

¹⁰ Stephen P. Cohen, *The Pakistan Army*, Berkeley/Los Angeles/London 1984; Brian Cloughley, *A History of the Pakistan Army. Wars and Insurrections*, Karatschi u.a. 1999.

¹¹ Boris Wilke, *State-formation and the Military in Pakistan. Reflections on the Armed Forces, Their State and Some of Their Competitors*, Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung der Universität Hamburg, 2001 (Arbeitspapier Nr. 2/2001).

¹² Vgl. Charles H. Kennedy, *Bureaucracy in Pakistan*, Karatschi u.a. 1987.

¹³ Mohammad Yasin, *District and Police Systems in Pakistan*. Lahore u.a. 1999; M. A. K Chaudhry, *Policing in Pakistan*, Lahore u.a. 1997.

Stabilität, einer substantiellen Bedrohung der Gesellschaft durch den Sicherheitsapparat oder gar von dessen Auflösung zu sprechen.

Die kritische Gesamteinschätzung des Sicherheitsbereichs in Pakistan hat andere Gründe. Das britische Erbe findet nämlich nicht nur in der Professionalität des staatlichen Gewaltapparats und besonders der Armee-streitkräfte seinen Widerhall, sondern auch in der begrenzten staatlichen Durchdringung des Territoriums. Zum Gebiet des heutigen Pakistan, das ohnehin nur eine Randzone des Britischen Raj bildete, gehören auch abgelegene Regionen an der Grenze zu Afghanistan, in denen schon die koloniale Eroberung ins Stocken geraten war. Diese von Paschtunen bewohnten »Stammesgebiete« (*tribal areas*) werden qua Verfassung der britischen Tradition folgend als autonome Gebietskörperschaften behandelt, die zwar de lege über sogenannte »Politische Agenten« von der Zentralregierung als »Federally Adminstrated Tribal Areas« regiert werden, de facto aber eine nahezu schrankenlose innere Autonomie besitzen, in die nur nach Notstandsrecht eingegriffen wird. Von einem staatlichen Gewaltmonopol kann dort nicht einmal in Ansätzen gesprochen werden. So hat die pakistanische Armee nach Regierungsangaben diese Gebiete erst im Rahmen der Anti-Terror-Operationen im Sommer 2003 und verstärkt im Frühjahr 2004 betreten – und zwar in Kooperation mit Vertretern der autonomen Gebiete. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, daß die Streitkräfte dabei angesichts der hohen Gewaltkompetenz der Bewohner äußerst vorsichtig vorgehen müssen.¹⁴ Doch nicht nur in den autonomen Stammesgebieten, auch in der Nordwestgrenzprovinz und in der Provinz Belutschistan, die ebenfalls an Afghanistan grenzen, ist die Entwaffnung der Gesellschaft noch nicht vollzogen und mithin ein staatliches Gewaltmonopol nicht durchgesetzt worden. Mit Einschränkungen gilt dies auch für die ländlichen Regionen der Provinz Sind, in denen »Feudalherren« weiterhin personale Herrschaft ausüben. Dies führt zu der Feststellung, daß der pakistanische Staat zumindest bisher entweder nicht Willens oder nicht in der Lage war, seine Außengrenzen und sein Staatsgebiet als Ganzes zu kontrollieren.

Noch größere Sorge für die Stabilität Pakistans bereitet die Proliferation privater gewaltkompetenter Akteure, die sich wie in anderen Staaten der Region Anfang der siebziger Jahre deutlich abzuzeichnen begann. Waren es zunächst bewaffnete Studentenorganisationen militanter wie gemäßigter, säkularer wie religiöser Parteien, die dem Staat ihre eigene, territorial unscharf begrenzte Gewaltordnung abtrotzten, so entwickelten sich diese Gruppen, die zunächst aus taktischen Motiven vom militärischen Establishment unterstützt wurden, in den achtziger Jahren zu militanten Organisationen und Bürgerkriegsparteien, die vor allem in der unregierbaren Millionenmetropole Karatschi durch den Einsatz von Paramilitärs und Armee in ihre Schranken gewiesen werden mußten. Heute ist fast in Vergessenheit geraten, daß schon der Separatismus der militanten Muhajir-

¹⁴ Vgl. Imtiaz Gul, Away from Civilization, Army Hunts for Al Qaeda, in: The Friday Times (Lahore), 31.10.2003, S. 7.

Bewegung MQM (Muhahir Qaumi Movement), in der die Nachkommen der indischen Einwanderer(-elite) in der Provinz Sind um Rechte kämpfen, Mitte der neunziger Jahre auf ähnliche Weise die staatliche Einheit bedrohte wie dies heute militante sunnitische und schiitische Parteien sowie die mit ihnen verbündeten sogenannten Jihad-Gruppen tun.¹⁵ Eine weitere Parallele ist das widersprüchliche Verhältnis der privaten Gewaltakteure zum Staat: Zunächst von der pakistanischen Regierung für die Kriege in Afghanistan und Kaschmir ausgebildet und unterstützt, sind die Jihadis spätestens nach den gescheiterten Attentaten auf Präsident Musharraf im Dezember 2003 für jedermann offensichtlich zu Feinden des militärischen Establishments mutiert.¹⁶ Anlaß zu noch größerer Besorgnis gibt, daß offenbar auch Armee- und Marineangehörige niederen Ranges an einem der Anschläge beteiligt waren.¹⁷ Seit dem gescheiterten Putschversuch islamistischer Offiziere im Jahr 1995 sind die bedrohlichen möglichen Langzeitfolgen der Islamisierungspolitik von General Zia ul-Haq (1977–1988) bekannt. Doch es ist offenbar nicht nur das Erbe Zias, das den ideologischen Zusammenhalt des Militärs brüchig werden läßt, sondern auch die schleichende Islamisierung von unten, die Pakistan in den neunziger Jahren erlebt hat und die offenbar zumindest auf der Ebene niederer Dienstgrade in das Militär hineinwirkt.¹⁸

Fazit: Die Vielzahl und die Schlagkraft der *nichtstaatlichen Gewaltakteure* unterminieren ebenso wie die Tradition des *Waffenbesitzes in Teilen der Bevölkerung* das Gewaltmonopol des Staates und dessen Fähigkeit, seinen Bürgern physische Sicherheit zu garantieren. Es ginge jedoch zu weit, aus diesem Befund auf die Ohnmacht der staatlichen Organe zu sprechen, haben diese doch bei der Bekämpfung der Bürgerkriege in Belutschistan (1973–1977), im Sind (1986–1996) und auch bei den Anti-Terror-Operationen in der Nordwestgrenzprovinz (seit 2003) unter Beweis gestellt, daß sie durchaus in der Lage sind, im Notfall erhebliche Teile des Staatsgebiets zurückzuerobern. Auch herrscht dort, wo der Staat nicht präsent ist, wie etwa in Stammesgebieten, in abgelegenen Gegenden oder in den *inner cities*, nicht etwa Anarchie, sondern eine zumeist funktionsäquivalente kommunitäre oder kommerzielle Gewaltordnung, die an sich noch keine Gefahr für die staatliche Stabilität bedeutet und von staatlicher Seite im Sinne einer »Entlastung« durchaus begrüßt wird.¹⁹ Die Gefahr besteht vielmehr darin, daß staatliche Akteure in den letzten zwanzig Jahren die Privatisierung von Gewaltmitteln in kurzsichtiger Weise zugelassen oder

¹⁵ Vgl. Iftikhar H. Malik, *State and Civil Society in Pakistan. Politics of Authority, Ideology and Ethnicity*, London 1997.

¹⁶ Vgl. Khaled Ahmed, *Who Threatens General Musharraf?*, in: *The Friday Times* (Lahore), 23.1.2004, S. 8.

¹⁷ *Junior Officers Tried to Kill Me: Musharraf*, in: *The Daily Times* (Lahore), 28.5.2004.

¹⁸ Daß die pro-westliche Politik Musharrafs auf gewaltsamen Widerstand in den höheren Offiziersrängen treffen könnte, ist dagegen wenig wahrscheinlich, weil den Generälen das korporative Gesamtinteresse des Militärs bisher stets wichtiger war als ideologische und machtpolitische Ambitionen.

¹⁹ Vgl. zur Kategorie der Entlastung (»décharge«) Béatrice Hibou (Hg.), *Privatising the State*, London 2003.

gar unterstützt haben und angesichts der Folgen zwischen Selbstüberschätzung, Apathie und Aktionismus changieren, ohne eine politische Strategie zur Enteignung der privaten Gewaltakteure erkennen zu lassen. Ob sich dies nach den Attentaten auf Musharraf im Dezember 2003 geändert hat, ist zur Zeit noch nicht absehbar.²⁰

2. Wohlfahrt

Mehr noch als bei der Gewährung von physischer Sicherheit stellt sich bei der Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen die Frage, ob es in der Erwartung der Bürger staatliche Akteure sein müssen, die als Anbieter auftreten. In analytischer Sicht ist das in der »Extraktionskompetenz« gemessene Vermögen des Staates, eigene Ressourcen in Form von Steuern, Abgaben und Zöllen aus der Gesellschaft zu entnehmen und diese Fähigkeit zu monopolisieren, die Voraussetzung dafür, überhaupt in eigener Regie Wohlfahrtsleistungen für die Gesellschaft erbringen zu können.²¹ Diese Kompetenz als Basis von der tatsächlichen Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen zu differenzieren, ist im Fall von Pakistan besonders instruktiv.

Pakistans *Steuerquote* entspricht mit 13 Prozent dem Durchschnitt von Entwicklungsländern (*low income countries*). Kritischer sind die geringe Steuerstärke (Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen: weniger als 20%) und der Mangel einer personenbezogenen Besteuerung (weniger als 1%) zu beurteilen, die Zeugnis von der geringen staatlichen Durchdringung der Gesellschaft ablegen. In noch ungünstigerem Licht erscheint die staatliche Extraktionskompetenz, wenn zum Vergleich die »Konkurrenten« des Staates hinzugezogen werden. Die Datenbasis hierfür ist naturgemäß unsicher. Doch gehen Experten davon aus, daß allein durch den Mißbrauch des »Afghan Transit Trade Agreement«, das dem Nachbarn Afghanistan den zollfreien Import von Waren aus Pakistan erlaubt, dem Staatshaushalt durch illegale Re-Importe jährlich geschätzte 600 Millionen US-Dollar an Steuern entgehen, was etwa zehn Prozent der gesamten Staatseinnahmen (ohne Hilfe und Kredite) entspricht.²² Andere volkswirtschaftliche Schäden, die durch Schutzgelderpressung etwa in der Wirtschaftsmetropole Karatschi entstehen, erreichen vermutlich ähnliche Größenordnungen.²³ Der Versuch der Regierung Musharraf, die Steuerbasis mittels Erfassung des Einzelhandelsumsatzes auszudehnen, stieß in den Jahren 2000 und 2001 auf den teilweise bewaffneten Widerstand von Händler- und Klerikerkreisen, der nur in Ansätzen durch gemischte Teams

²⁰ Vgl. die hoffnungsfrohe Einschätzung bei Najam Sethi, *Era of Mullah-coddling Is Over*, in: *The Friday Times*, 19.12.2003, S. 1f.

²¹ Vgl. Charles Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, in: Peter Evans u.a. (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169–191.

²² Ahmed Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London 2000, S. 183ff, sowie Weltbankdaten.

²³ Vgl. Boris Wilke, *Die Gewaltordnungen Karachis*, in: *Leviathan*, 28 (2000) 2, S. 235–253.

aus Steuerbeamten, Polizisten und Soldaten gebrochen werden konnte.²⁴ Die Durchsetzung der Extraktionskompetenz ist in Pakistan nach wie vor eine quasi-militärische Aufgabe.

Die Ausweitung der Steuerbasis ist nach Ansicht von Weltbank und Gebern aber unbedingt erforderlich, um der chronischen Unterfinanzierung des Staatshaushalts Herr zu werden. Pakistan hat als Folge beständig defizitärer Budgets eine Außenverschuldung angehäuft, die mit über 30 Milliarden US-Dollar mehr als der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht. Der Schuldendienst macht inzwischen etwa ein Drittel der Staatsausgaben aus. Letztlich ist es aber nicht nur die geringe Steuerbasis, sondern mehr noch die Struktur und Verteilung der Staatsausgaben, die staatliche Wohlfahrtsleistungen in Pakistan drastisch einschränken: Über ein Viertel der Ausgaben fließen schon nach offiziellen Angaben in den Verteidigungshaushalt, was etwa sechs Prozent des BIP entspricht – der Nachbar und Rivale Indien investiert trotz Großmachtambitionen weniger als der Hälfte seiner gesellschaftlichen Ressourcen in seine Verteidigung. Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, daß Pakistans staatliche Gesundheitsausgaben mit weniger als 20 US-Dollar pro Kopf (1999) ebenso unter dem Durchschnitt von Entwicklungsländern liegen wie die Einschulungsrate und andere Indikatoren. Entsprechend rangiert das Land im HDI-Index nunmehr auf Rang 143 und ist von seinem einstigen Armenhaus Bangladesch überholt worden!²⁵

Hinter diesen nackten Zahlen verbergen sich drastische Konsequenzen für Politik und Gesellschaft. Faktisch hat sich der Staat aus der Fortentwicklung des *Bildungs- und Gesundheitswesens* zurückgezogen.²⁶ Das öffentliche Gesundheitswesen verfällt und die kommerziellen Anbieter sind für die wenigsten erschwinglich, sieht man einmal von karitativen Einrichtungen wie der Edhi Foundation ab, denen es beispielsweise in Karatschi zu verdanken ist, daß die breite Masse der Bevölkerung nicht völlig von medizinischer Versorgung ausgeschlossen wird. Noch bezeichnender sind die Parallelstrukturen im Bildungswesen, wo die zur Kolonialzeit als explizit außerstaatliche Lehranstalten entstandenen Madaris (Koranschulen) langsam zu einer echten Bildungsalternative für die ärmeren und mittleren Schichten werden, die sich teure Privatschulen oder gar Universitäten im Ausland nicht leisten können.²⁷ Da die Träger dieser Einrichtungen teilweise gewaltkompetente Akteure unterhalten oder ausbilden, entsteht hier eine Parallelgesellschaft, die mittelfristig zu einer Gefahr für die Staatlichkeit Pakistans insgesamt werden kann.

²⁴ Resistance in some Cities: Countrywide Tax Survey Launched, in: Dawn (Karatschi), 28.5.2000, S. 1.

²⁵ United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report 2003, New York 2003, S. 203. Vgl. auch Akmal Hussain, Pakistan National Human Development Report 2003, Karatschi: UNDP Pakistan, 2003, <www.un.org.pk/nhdr/nhdr-pak-2003.pdf>.

²⁶ Vgl. Zaidi, Pakistan's Economy [wie Fn. 8], S. 354ff.

²⁷ Vgl. Arshad Alam, Understandig Madrasas, in: Economic and Political Weekly, 38 (2003) 22, S. 2123–2127, sowie zur staatlichen Penetration und Instrumentalisierung Jamal S. Malik, Islamisierung in Pakistan 1977–84. Untersuchungen zur Auflösung autochthoner Strukturen, Stuttgart 1989.

Daß aus dem Versagen der Islamischen Republik Pakistan als Wohlfahrtsstaat keine unmittelbaren destabilisierenden Konsequenzen drohen, liegt vor allem darin begründet, daß der relativ wohlhabenden und potentiell destabilisierenden Mittelschicht bisher die Exit-Option in das englischsprachige Ausland (oder die Golfstaaten) offenstand.²⁸ Ähnliches gilt für die privilegierte Statusgruppe der Militärangehörigen und ihrer Familien, die über ein Netzwerk von Stiftungen und Unternehmen versorgt werden und in allen wichtigen Produktions- und Dienstleistungssektoren vertreten sind.²⁹ Eine drastische Reduzierung der Streitkräfte, ihres Budgets und ihrer Privilegien könnte dafür sorgen, daß diese wichtigste Machtgruppe das Versagen des Staates zu spüren bekommt, und Instabilität verursachen.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Die zentrale Voraussetzung für die Legitimität von Herrschaft und ihre rechtsstaatliche Einhegung ist die Fähigkeit des Staates, verbindliche Rechtsnormen zu formulieren und gegenüber der Gesellschaft auch durchzusetzen (»Rechtskompetenz«). Die Nichterfüllung der Rechtsstaats- und Legitimitätsfunktion ist damit primär Ausdruck einer fehlenden Rechtskompetenz des Staates und sollte nicht vorschnell als »schlechtes Regieren« trivialisiert werden, wie dies auch in Pakistans Diskurs um *good governance* häufig geschieht.³⁰ Fehlende Rechtsstaatlichkeit indiziert zunächst eine semantische Inkongruenz von Staat und Gesellschaft: Was dem Staat als Recht, erscheint Teilen der Gesellschaft als Unrecht und umgekehrt. Hinter der semantischen Inkongruenz verbirgt sich meist ein Mangel an gesellschaftlicher Durchdringung des Staates und staatlicher Durchdringung der Gesellschaft und nicht eine moralischer Defekt der Regierenden oder Regierten.

So tritt Selbstjustiz in Form der sogenannten »Ehrenmorde« oder der Stammesfehden in Pakistan regelhaft vor allem dort auf, wo das staatliche Gewalt- und Steuermonopol nicht einmal in Ansätzen durchgesetzt ist: in den autonomen Stammesgebieten und in Teilen der Nordwestgrenzprovinz sowie Belutschistans. Hinzu kommen die häufig als »feudal« qualifizierte Form von Selbstjustiz und personaler Herrschaft in den ländlichen Regionen der Provinz Sind und teilweise auch in der Provinz Punjab. Von anderer Qualität ist die Selbstjustiz in den *inner cities*, vor allem Karatschis,

²⁸ Sollte sich daran aufgrund der stillschweigenden Brandmarkung Pakistans und seiner Bürger als »Schurken« etwas grundlegend ändern, so müßte diese Einschätzung womöglich revidiert werden. Die um sich greifende Tendenz zum »Pakistan-Bashing« könnte sich langfristig als eine klassische »self-fulfilling prophecy« erweisen; vgl. nur Bernard-Henri Levy, *Qui a tué Daniel Pearl?*, Paris 2003.

²⁹ Ayesha Siddiqi-Agha, *Power, Perks, Prestige and Privileges: Military's Economic Activities in Pakistan*. Paper presented at the International Conference on »Soldiers in Business: Military as an Economic Actor«, Jakarta, 17.–19.10.2000.

³⁰ Shahid Javed Burki, *Privatisation, Deregulation, Regulation and Good Governance. A New Economic Development Paradigm for Pakistan*, in: Anjum Nasim (Hg.), *Financing Pakistan's Development in the 1990s*, Karatschi 1992, S. 325–335.

wo religiöse oder ethnische Milizen als Folge einer fehlgeleiteten Modernisierung ihre eigenen Gewaltordnungen errichtet haben und nach eigenem Verständnis (kommunitäres) Recht sprechen. Selbstjustiz muß in Pakistan also jenseits aller verständlichen und auch notwendigen Skandalisierung als Ausdruck von Rechtspluralismus begriffen werden. Nicht nur staatlich ausgebildete Juristen, sondern auch Stammesführer, Clanchefs, Mullahs und Milizionäre sprechen Recht.

Die hier zum Ausdruck kommende Koexistenz von offiziell-staatlichen und inoffiziell-kommunitären Moral- und Rechtsvorstellungen manifestiert sich im Alltag noch häufiger in Gestalt von Klientelismus und Korruption.³¹ Die Korrumpierung der öffentlichen Verwaltung, die von Patronagenetzwerken durchzogen wird, kann auch als eine Form der Inanspruchnahme des Staates und seiner Dienstleistungen betrachtet werden; sie ist der Staatlichkeit insgesamt allerdings abträglich. So ist der ernüchternde Umstand, daß Pakistans politisches System sich seit nunmehr 56 Jahren als unfähig erwiesen hat, einen geordneten Regierungswechsel zu vollziehen, auch ein Ausdruck der permanenten Belagerung des Staatsapparats durch gesellschaftliche Machtgruppen: Kein (gewählter) Regierungschef konnte bisher die vorgesehene Amtszeit vollenden. Der Regelfall der Beendigung war bis in die siebziger Jahre der militärische oder zivile Staatsstreich wegen Machtmißbrauch oder Korruption; das letztere Verfahren wurde mit einem von Zia ul-Haq 1985 per Dekret in die Verfassung eingefügten Zusatz legalisiert, wodurch Militärputsche in der Folgezeit überflüssig wurden und Pakistan sich den Anschein der Demokratisierung geben konnte. Erst die Abschaffung dieses Verfassungszusatzes durch Premierminister Nawaz Sharif machte 1999 wieder einen regulären Militärputsch »erforderlich«.

Musharrafs Staatsstreich vom 12. Oktober 1999 hat den Status quo ante wiederhergestellt: De facto fungiert nämlich seit den achtziger Jahren nicht der Regierungschef, der Präsident oder der Oberste Richter als letzte Instanz der ungeschriebenen Verfassung Pakistans, sondern die Konferenz der Korpskommandeure der pakistanischen Armee.³² Dieses eigentlich innermilitärische Gremium hat sich schleichend die Entscheidungsgewalt über Fragen des »vitalen nationalen Interesses«, wozu selbstverständlich auch die Absetzung einer korrupten Regierung gehört, angeeignet. Dabei entscheidet es – auch unter der Führung des Präsidenten Musharraf – im Konsens, aber mit autoritativer Wirkung für Staat und Bürger.³³

³¹ Pakistan wurde gegen Ende der neunziger Jahre zu den drei korruptesten Staaten der Welt gerechnet. Heute hat es seine Position auf Platz 92 von 133 und damit ins hintere Mittelfeld verbessert, vgl. *Transparency International* (Hg.), *Global Corruption Report 2004*, London 2004, S. 285f, <www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2004/12_Corruption_research_I.pdf>.

³² Vgl. Saeed *Shafqat*, *Civil-Military Relations in Pakistan: From Zulfikar Ali Bhutto to Benazir Bhutto*, Boulder 1997, sowie A. R. *Siddiqi*, *College of Corps Commanders*, in: *Dawn* (Karatschi), 17.8.2003, S. 2.

³³ Mit dem 17. Verfassungszusatz hat Präsident Musharrafs Parlamentsmehrheit im Dezember 2003 diese Funktion inzwischen auf einen neu geschaffenen »Nationalen Sicherheitsrat« übertragen, in dem unter dem Vorsitz des Präsidenten Vertreter der Streitkräfte,

Die Rolle der Justiz und insbesondere des Obersten Gerichts hat sich in Verfassungsfragen darauf beschränkt, die Verfassungsbrüche, die im staatsrechtlichen Sinne als »Revolutionen« gelten können, zu legalisieren und die durchaus wichtige Fiktion einer staatlichen Kontinuität zu stiften.³⁴ Dabei haben sich die Richter nie offen gegen das Militär gestellt, solange dieses an der Macht war. Es gab in Zeiten der Demokratie allerdings Versuche, zurückliegende Entscheidungen vorsichtig zu korrigieren und die rechtstaatlichen Hürden für neue »Revolutionen« so hoch wie möglich zu setzen. Jenseits dieser gerne aufgesuchten lichten Höhen der Verfassungs- und Staatsraisonpolitik verstrickt sich die Justiz im Alltag in den typischen Aporien einer Entwicklungsgesellschaft, die de facto mehrere Rechtsordnungen, aber kein ausdifferenziertes Rechtssystem kennt.³⁵ Durch die unter Zia ul-Haq begonnene Islamisierung des Rechts ist die Lage noch komplizierter geworden, auch wenn etwa die häufig zitierten drakonischen Strafen bisher nicht angewendet wurden.³⁶

Ein funktionierender Rechtsstaat ist Pakistan gewiß nicht. Doch damit sind nicht notwendig das Fehlen von Meinungsfreiheit, schwere Menschenrechtsverletzungen oder politische Repression verbunden. Auch hier ist der Befund teils ambivalent, teils paradox. Die politischen Freiheitsrechte werden mit deutlichen Einschränkungen auch unter Präsident Musharraf gewährt. Die mehr faktischen als rechtlichen Einschränkungen in der Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Meinungsfreiheit sind ein Spiegel der politischen Machtkämpfe und -verschiebungen und insofern keineswegs ein Ausdruck von Willkür, sondern – auf eine vielleicht zynische Weise – weitgehend berechenbar.³⁷ So kennt Meinungsfreiheit eine klare Grenze: die (Schmäh-)Kritik am Präsidenten und die Fundamentalkritik am Militär als Institution. Die strafrechtlichen Ermittlungen und Maßnahmen etwa des National Accountability Bureau (NAB) richten sich im Grundsatz gegen alle korrupten Politiker und Staatsbedienstete, mit Ausnahme von amtierenden Militärs und Richtern. In der Praxis aber hat sich das NAB zu einem Instrument der Einschüchterung und des *political engineering* entwickelt, das sich am politischen Überlebens-

der Regierung, der Provinzen und der Opposition über Fragen nationalen Interesses beraten und in Kooperation mit dem Obersten Gericht eine Regierung absetzen können.

³⁴ Vgl. Paula R. Newberg, *Judging the State. Courts and Constitutional Politics in Pakistan*, Cambridge 1995, und die frühe Studie von Herbert Feldman, *Revolution in Pakistan. A Study of the Martial Law Administration*, London 1967.

³⁵ Vgl. Muhammad Azam Chaudhari, *Justice in Practice. Legal Ethnography of a Pakistani Punjabi Village*, Karatschi 1999.

³⁶ Vgl. Charles H. Kennedy, *Islamization of Law and Economy. Case Studies on Pakistan*, Islamabad 1996.

³⁷ Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Die Militärherrschaft Zia ul-Haqs (1977–1988), aber auch das bonapartistische Regime unter dem demokratisch gewählten Premierminister Nawaz Sharif (1997–1999) waren stärker von Willkür und im Falle Zias auch von massiven Menschenrechtsverletzungen geprägt. Die Nachwirkungen sind noch heute zu spüren, etwa im Rückgriff auf unter Zia erlassene islamische Rechtsvorschriften gegen mißliebige politische Meinungsäußerungen. Die Gefahr für die Meinungsfreiheit geht hier im gleichen Maße von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren aus.

interesse Musharrafs und seiner Parteigänger orientiert. Der Präsident macht aus der wichtigsten repressiven Zielsetzung seiner Politik, die ehemaligen Premierminister Nawaz Sharif (1990–1993, 1997–1999) und Benazir Bhutto (1988–1990, 1993–1996) dauerhaft vom politischen Prozeß auszuschließen, keinen Hehl. Die teils massiven Wahlfälschungen des Jahres 2002 (»Wahl« des Präsidenten sowie Wahl der Nationalversammlung) sind Ausdruck dieser Linie: Sie begünstigten Musharrafs »King's Party«³⁸ sowie die religiösen Parteien.

Über diese politisch motivierte Ausschließung hinaus ist Musharrafs Regime im Gegensatz zu seinen militärischen wie zivilen Vorgängern vergleichsweise indifferent gegenüber ethnischen oder regionalen Bewegungen, zumal von ihnen zur Zeit keine Bedrohung der staatlichen Integrität ausgeht. Hier mag eine Rolle spielen, daß Musharraf als aus Indien übergesiedelter Muhajir nicht der Mehrheitsvolksgruppe der Punjabis angehört und auf Partner aus dem ganzen Land angewiesen ist. Weil der Präsident wie fast alle Militärherrscher³⁹ den Konsens sucht und weder rechtlich noch tatsächlich als allein entscheidender »Diktator« regiert, hält sich die durchaus vorhandene Ablehnung seines Regimes auf dem auch für andere südasiatische Staaten (mit Ausnahme Indiens) typischen defätistischen Niveau und manifestiert sich in einer Haltung, die nicht ernsthaft eine politische Alternative verfolgt, sondern auf Blockade ausgerichtet ist.

Kritischer und ausschlaggebend für die negative Gesamteinschätzung dieser Staatsfunktion ist die doppelt ungeklärte Verfassungsfrage: Soll Pakistan nach dem Westminster-Modell regiert werden oder im Stile einer Präsidialdemokratie? Und ebenso wichtig: Welche Stellung soll den fünf Provinzen im Rahmen der föderalen Ordnung zukommen? Zum ersten Komplex gehören auch die ungelösten Fragen des Wahlsystems (bisher: Mehrheitswahl) und der Rolle der Parteien. Bisher war demokratische Politik in Pakistan ein Machtkampf zwischen den drei Machtzentren Premierminister – Präsident – Armee. Für die Politiker wurde sie zu einem Nullsummenspiel, weil Armeeführung und Präsident Wert darauf legten, von Zeit zu Zeit ihre Vetomacht unter Beweis zu stellen, und keine demokratischen Machtwechsel zuließen.⁴⁰ Zum zweiten Fragenkomplex gehört auch das Verhältnis von Provinzen zur Kommunalebene. Musharrafs Reformprojekt der *devolution of power* zum »grassroots level« hat den erwünschten Nebeneffekt einer Entmachtung der Provinzebene und schafft

38 Präsident Musharraf ist nach dem Stand der Dinge weiterhin Armeechef und nicht Politiker. Faktisch aber übt er über Mittelsleute die Kontrolle über die ihm ergebene Pakistan Muslim League-Qaid-i-Azam (PML-QA) aus, aus deren Reihen der Regierungschef und die wichtigsten Minister kommen.

39 Seit der Parlamentswahl vom Oktober 2002 wird Pakistans Regierung wieder durch Premierminister geführt. Dieser wird zwar vom Parlament gewählt, arbeitet aber faktisch unter der Aufsicht des Präsidenten. Der seit August 2004 amtierende Premierminister Shaukat Aziz, vormals Finanzminister, gilt als Vertrauter Musharrafs ohne eigene Hausmacht. Als ehemaliger Manager der Citibank in New York verfügt er allerdings über gute Beziehungen zur internationalen Finanzwelt und nach Washington.

40 Mohammad Waseem, Pakistan's Lingering Crisis of Dyarchy, in: Asian Survey, 32 (1992) 7, S. 617–634.

damit ein gefährliches institutionelles Machtvakuum in einer gespaltenen Nation.⁴¹

Diese beiden Verfassungsprobleme werden noch überlagert von der Frage nach dem eigentlichen Souverän. Einige der religiösen Parteien, denen seit der Wahl 2002 eine nicht unerhebliche Bedeutung in der Zukunft vorausgesagt werden muß, sehen die Scharia, oder was sie (jeweils) dafür halten, als oberste Rechtsquelle an, die vom Volkswillen nicht in Frage gestellt werden darf. Jenseits ihres propagandistischen Effekts belegen diese Forderungen die Virulenz der Verfassungsreformdiskussion in Pakistan.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Wie einleitend erwähnt, befindet sich Pakistan seit Mitte der sechziger Jahre in einer Art »Dauerkrise«,⁴² die zum Ende der neunziger Jahre beinahe zum Staatsbankrott geführt hätte. Mit Musharrafs Staatsstreich ist ein Kurs der Restabilisierung eingeschlagen worden, der allerdings mit derart vielen Unsicherheiten und Widersprüchen versehen ist, daß es unmöglich erscheint, mittel- oder langfristige Prognosen abzugeben, auch wenn die positiven Signale, die von der Bekämpfung der Korruption und bewaffneter Gewaltakteure sowie der Konsolidierung der Staatsfinanzen ausgehen, unübersehbar sind.

1. Strukturfaktoren

In der strukturellen Dimension wirkt auf internationaler und regionaler Ebene das Erbe der Einbindung Südasians in die politischen Verkehrsformen und ökonomischen Austauschprozesse der Weltgesellschaft fort. Diese vollzog sich im Rahmen der britischen und russischen Expansionsbestrebungen des 18. und 19. Jahrhunderts in zwei höchst unterschiedlichen Formen, deren Dualismus ein strukturbildender Charakter zukommt. Während die gesellschaftlichen Verhältnisse auf dem indischen Subkontinent einer weitreichenden Transformation unterzogen wurden, die sich in dem heute zu besichtigenden Erbe verhältnismäßig moderner politischer Strukturen niederschlägt, zeugt Afghanistan immer noch von seiner Funktion als »Pufferstaat«, der den britischen vom russischen Einflußbereich trennen sollte. Hieraus ergeben sich nicht nur zwei verschiedene postkoloniale Entwicklungspfade, sondern auch ein geopolitisches Ungleichgewicht zwischen den indischen und pakistanischen Machtstaaten einerseits und dem »schwarzen Loch« Afghanistan andererseits, das erst zur Projektionsfläche regionaler Machtspiele und dann zum Aktionsraum nichtstaatlicher Gewaltakteure wurde. Der überaus schwache Pufferstaat Afghanistan wirkte nicht nur destabilisierend nach Paki-

⁴¹ Vgl. S. Akbar Zaidi, Musharrafs 'Silent Revolution'. Undone by Democracy, in: Economic and Political Weekly, 37 (19.7.2002) 28.

⁴² Citha D. Maaß, Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2001 (S 34/01).

stan hinein, er verleitete die militärischen Staatsklassen Pakistans auch dazu, beim westlichen Nachbarn ihre machtpolitischen Ambitionen zu befriedigen und auf diese Weise einen Ausgleich zum strukturell übermächtigen Antagonisten Indien zu suchen.

Der zweite destabilisierende Einfluß auf internationaler Ebene sind die permanenten politischen Interventionen der Supermacht USA, die in der Logik des Kalten Krieges das Militär zum wichtigsten korporativen Akteur heranzüchtete und damit den demokratischen Kräften den Boden entzog.⁴³ Die Unterstützung Musharrafs durch die Bush-Administration steht in dieser Tradition, allerdings mit dem Unterschied, daß sie vonseiten Islamabads in vollem Bewußtsein der feindlichen und den USA potentiell gefährlichen Haltung der Masse der Bevölkerung gewährt wird. Aus diesem Grund muß Washington den Balanceakt vollführen, neben der zur Zeit alternativlosen Unterstützung Musharrafs auch die demokratischen Kräfte zu fördern, ohne den Zorn der religiösen Parteien auf sich ziehen.

Auch auf nationaler Ebene wirken bis heute die kolonialen Verhältnisse fort. Pakistan wurde als »Migrantenstaat« der Muhajirs, also der muslimischen Eliten im heutigen Indien, geschaffen und der lokalen Bevölkerung oktroyiert.⁴⁴ Der ausgeprägte Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft und die geringe Verankerung der politischen Parteien in der Bevölkerung haben hier ihre Ursache. Kolonial vorgeprägt ist auch die multiethnische Bevölkerungsstruktur mit der numerischen und auch politischen Übermacht der Punjabis, die von den Briten zu den Herrscher- und Kriegerrassen gezählt wurden. Bis heute rekrutiert sich die Armee zu etwa 90 Prozent aus den vermeintlich kriegerischen Punjabis und Paschtunen, und auch in dem Antagonismus der politischen Dynastien Bhutto (Sind) und Sharif (Punjab) ist die ethnische Komponente von großer Bedeutung. Ein eher unterschätzter Dauerbrenner unter den Problemen Pakistans ist das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum von 3,4 Prozent (über 5 Geburten pro Frau), das sowohl das politische als auch das ökonomische System belastet.

Auf der subnationalen Ebene schließlich ist die von den Briten geerbte Autonomie der Stämme und Feudalherren ein dauerhaftes Problem für die nationale Integration, weil beide Gruppen auch als inkludierte politische Repräsentanten letztlich dem Staate gegenüber eine distanzierte bis abwehrende Haltung einnehmen und damit das Nebeneinander von Staat und Gesellschaft verstärken.

2. Prozeßfaktoren

Auf der Ebene der Prozeßfaktoren wirken im wesentlichen die genannten strukturellen Bedingungen fort. Auf der internationalen Ebene führte der Einflußfaktor schwache Staatlichkeit in den afghanischen Bürgerkrieg (seit 1978), in den Pakistan nicht nur wie keine zweite Macht intervenierte,

⁴³ Hamza Alavi, Pakistan-US Military Alliance, in: *Economic and Political Weekly*, 20.8.1998, S. 1551–1557.

⁴⁴ Mohammed Waseem, *Politics and the State in Pakistan*, Islamabad 1994.

sondern der auch zu einem Formwandel der Gewalt in Pakistan geführt hat: Die sprichwörtliche »Kalaschnikow-Kultur« besonders in Karatschi und die Proliferation gewaltkompetenter Akteure sollten als Schlagworte genügen. Der Bürgerkrieg in Kaschmir entzündete sich zwar primär am indisch-pakistanischen Gegensatz, doch ist er, was die dort aktiven Kämpfer betrifft, spätestens seit 1993 auf pakistanisches Betreiben ein Fortläufer des Afghanistankriegs. Auch die Bildung transnationaler Gewaltnetzwerke, von denen Pakistan mittlerweile überzogen ist, muß auf den Afghanistankrieg zurückgeführt werden. Allerdings haben pakistanische Akteure staatlicher wie nichtstaatlicher Provenienz ganz erheblich zu ihrer Entstehung und Entfaltung beigetragen.⁴⁵

In den gleichen Zusammenhang gehören die auf nationaler Ebene agierenden politischen Extremisten und privaten Gewaltakteure. Die Übergänge zu den transnational operierenden Gruppen sind fließend. Allerdings zehren sie bei ihrer Reproduktion, wozu sowohl die Finanzierung als auch die permanente Zufuhr von Rekruten gehört, ganz erheblich von der Instrumentalisierung politischer Unzufriedenheit durch Vorfeldorganisationen wie Parteien, Stiftungen und Vereine. Die ideologischen Formen sind dabei beinahe nachrangig. Wie bereits angedeutet, standen die destabilisierenden Wirkungen eines westlich orientierten Separatismus militanter Muhajirs in den achtziger und neunziger Jahren oder der mafiösen Strukturen der Paschtunen in Karatschi dem Bedrohungspotential der Islamisten in nichts nach, sieht man einmal von der weltpolitischen Instrumentalisierbarkeit ab. Sie sind Ausdruck der gleichen sozialen Problemlagen, die zum Befund einer wachsenden Kriminalität auf substaatlicher Ebene – auch hier sticht Karatschi hervor – beitragen.

3. Auslösefaktoren

Es fällt schwer, auf nationaler und subnationaler Ebene Auslöser zu identifizieren, die für den derzeitigen Krisenzyklus den Startschuß gaben. Der Staatsstreich Musharrafs zeitigt in dieser Hinsicht weiterhin erhebliche Wirkungen, bis hin zur institutionellen Ebene; doch war er nicht nur Auslöser einer Krise, sondern auch Versuch, die Krise des Staates zu überwinden. Als Destabilisierungsimpulse kommen daher eher zwei Phänomene in Frage, die der internationalen Ebene zuzuordnen sind: die 2 bis 3 Millionen Flüchtlinge aus Afghanistan und der Zustrom von Waffen. Beide Faktoren wirken sich auf den ersten Blick schon seit zwanzig Jahren aus, doch tatsächlich verhält es sich anders: Was den Afghanistankrieg am Laufen hält, ist eine grenzübergreifende Gewaltökonomie, die tief nach Pakistan und in andere Nachbarstaaten hineinwirkt. Als Teil eines kriegsökonomischen Reproduktionskreislaufs ist Pakistan regelmäßig externen sozialen Schocks in Form von Flüchtlings- und Waffenströmen ausgesetzt. Als Auslöser der Krise sind diese Schocks insoweit identifizierbar, als sie

⁴⁵ Mariam Abou Zahab/Olivier Roy, *Islamist Networks. The Afghan–Pakistan Connection*, London 2004.

die sozialen Verhältnisse in den von (afghanischen) Paschtunen bewohnten Gebieten in der Nordwestgrenzprovinz und in Karatschi nachhaltig transformiert haben. Der Bürgerkrieg in Karatschi, der 1986 und 1992 seine Höhepunkte erreichte, wäre ohne beide Faktoren nicht denkbar gewesen, denn die Radikalisierung der militanten Muhajirs bedurfte der emigrierten Paschtunen als Gegenpol und der Waffenzufuhr als »Software«.⁴⁶ Die Gewalt, die heute Pakistans Lebenswelten durchzieht und seine Staatlichkeit fragil erscheinen läßt, hat hier ihren Ausgangspunkt.

Tabelle

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Pakistan

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ schwache Staaten im regionalen Umfeld (Afghanistan) ▶ Einfluß von Großmächten bzw. Ex-Kolonialmächten (USA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bürgerkriege im regionalen Umfeld (Afghanistan, Kaschmir) ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke (al-Qaida) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Flüchtlingsströme (Afghanistan) ▶ Zustrom von Waffen (Afghanistan)
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ koloniale bzw. vorkoloniale Strukturen (»überentwickelter« Staatsapparat, »martial races« und andere ethnische Zuschreibungen) ▶ multiethnische Bevölkerungsstruktur (über 50% Punjabis, 20% Sindhis, 15% Paschtunen, dazu Muhajirs, Belutschen, Brahuis und weitere) ▶ demographische Entwicklung: mehr als 5 Geburten pro Frau 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit (religiöse Parteien) ▶ Zunahme des politischen Extremismus (religiöser »sectarianism«) ▶ Privatisierung von Gewalt (Jihadis, »sectarians«, Kriminelle) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rasche machtpolitische Veränderung (Putsch 1999)
Substaatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ regionale bzw. lokale Identitäten (Punjabis, Muhajirs, Paschtunen, Sindhis) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ wachsende Kriminalität in Städten (Karatschi) 	

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

Die Analyse hat erhebliche Defizite in allen drei Funktionsbereichen zutage gefördert, so daß Pakistan zur Zeit als *failing* (nicht aber: *failed*) *state* eingestuft werden kann. Das Versagen ist jedoch mindestens ebenso eine Folge von Stärke und Hypertrophie wie von Schwäche und Fragilität. Pakistan verfügt weiterhin über eine funktionierende Bürokratie. Ungeachtet

⁴⁶ Vgl. Wilke, Gewaltordnungen [wie Fn. 23].

aller Hofierung des Präsidenten durch den Westen ist das Land auch nach fünf Jahren Militärherrschaft kein Fall von One-Man-Rule. Es wird vielmehr von einem starken korporativen Akteur geführt, der sein Gruppeninteresse mit dem des Staates und der Nation gleichsetzt und wenig Neigung zeigt, sich den Unwägbarkeiten demokratischer Verfahren auszusetzen, die – wie die bonapartistische Regentschaft Nawaz Sharifs gezeigt hat – in den Staatsbankrott führen können. Gleichzeitig wollen und können Staat und Gesellschaft die Privilegien des Militärs in der derzeitigen Form nicht mehr lange tragen. Die Folge: Gesellschaftliche Aufsteiger wie Absteiger organisieren sich ihre Sicherheit, ihre Wohlfahrt, ihre legitime Ordnung in wachsender Zahl jenseits des Staates.

Was können externe Akteure tun, um in Pakistan legitime Staatlichkeit zu stützen? Welche Art des State-building ist angemessen? Pakistan verfügt weiterhin über einen relativ robusten Staatsapparat. Daher gilt es primär, dabei zu helfen, daß die politischen Fehlallokationen der jüngeren wie älteren Vergangenheit korrigiert werden. Dazu reichen Maßnahmen zur Stabilisierung sowie Reformen in Teilbereichen aus, eine *grundlegende* Reform oder gar ein *Neuaufbau* des Staates ist (noch) nicht erforderlich.

Hinsichtlich der Interventionstypen scheiden andere Maßnahmen als der politische Dialog und Unterstützung schon deshalb aus, weil sie mit dem Habitus des politischen und militärischen Establishments Pakistans derart kollidieren würden, daß sie kontraproduktiv wären, wenn sie nicht von einer glaubwürdigen Drohung mit einer militärischen Intervention begleitet würden, die sich im Falle Pakistans aus naheliegenden Gründen verbietet. Monitoring zum Beispiel im Zusammenhang mit Wahlen oder Verfassungsfragen erscheint möglich und wird auch praktiziert, wie die Trennung der Ämter von Armeechef und Präsident zum 31. Dezember 2004 zeigt, an die die Wiederaufnahme Pakistans in den Commonwealth geknüpft war.⁴⁷ Der Schritt des Commonwealth ist auch deshalb richtig, weil er ein Versprechen Musharrafs aufnimmt und nicht kurzerhand Bedingungen aufstellt. Weniger klug agierte die EU-Wahlbeobachtermission des Jahres 2002, die über ihr Mandat hinaus mit verfassungsrechtlichen Vorschlägen hausieren ging und einen Eklat provozierte, der die Dialogbemühungen zurückwarf.⁴⁸

Auch in der Frage der Interventionsmaßnahmen ist eine Schwerpunktsetzung nötig, die sich am Möglichen orientiert. Nötig wäre Hilfe in allen drei Staatsfunktionen, wobei die Verbesserung der Wohlfahrtsleistungen in der Zielhierarchie ganz oben angesiedelt werden sollte. Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und die Reform des Sicherheitssektors sind bereits Eckpfeiler der Politik Musharrafs. Ob sie mit Hilfe und unter Einmischung Dritter erfolgreicher wären, ist fraglich, weil das Problem weniger der Mangel an technischer Expertise ist als die »Belagerung« des Staatsapparats durch Gruppeninteressen (zu denen auch das Militär zu zählen ist). Wichtiger wäre daher eine Unterstützung von Akteuren und Struktu-

⁴⁷ Pakistan Is Back in Commonwealth Fold, in: The Daily Times, 23.5.2004, S. 1.

⁴⁸ Vgl. Nasir Iqbal, Observers Term Polls Seriously Flawed, in: Dawn (Karatschi) 13.10.2002, S. 1.

ren im politischen Vorfeld (Parteien, Wahlgesetze, Verfassung). Die Ansatzpunkte für externe Akteure sind hier jedoch äußerst beschränkt. Insbesondere ist davor zu warnen, hier oder im Bildungs- und Gesundheitsbereich auf schnelle Lösungen zu setzen. Veränderungen brauchen nicht nur Zeit, sie brauchen auch legitime lokale Träger. Hinzu kommt, daß die politische und ökonomische Fehlallokation, deren Folge die Bildungs- und Gesundheitsmisere ist, nur auf der Ebene des Gesamtsystems korrigiert werden kann. Daß die Voraussetzungen für solche Gesamtkorrekturen sich verbessern, dazu können externe Akteure durchaus beitragen.

Dabei empfiehlt sich zunächst ein Rückgriff auf das klassische Instrumentarium internationaler Politik: Förderung des Friedensprozesses in Afghanistan, lose gekoppelt mit Hilfe zur Kontrolle der Außengrenzen und sanftem Dringen auf eine Wahlrechts- und Verfassungsreform. Der afghanische Friedensprozeß und die Stabilisierung Pakistans müssen als zwei Seiten einer Medaille erkannt werden. Das bedeutet zunächst, daß Pakistan wie auch andere Nachbarstaaten Afghanistans wieder als gleichberechtigte Partner des Friedensprozesses anerkannt und in eine umfassende regionale Konfliktlösung eingebunden werden. Es bedeutet auch, legitime pakistanische Interessen in der Region anzuerkennen und dies durch diplomatische Schritte zu verdeutlichen. Um es drastisch zu formulieren: Wenn der deutsche Außenminister Afghanistan besucht, ist die Station Islamabad Pflicht, nicht die Station Almaty. Pakistans Regierung muß und kann mit diplomatischen Mitteln dazu gebracht werden, zunächst in der Afghanistanpolitik und dann in der Kaschmirfrage seine Abhängigkeit von privaten Gewaltakteuren zu lösen. Einen besseren Beitrag zur Stabilisierung des Landes gibt es nicht.

Darauf aufbauend sollte der Druck verstärkt werden in Richtung auf eine nachhaltige Demokratisierung des politischen Systems. Dazu gehört aber auch, nicht nur auf ein langes Leben Musharrafs zu hoffen, sondern langfristige Beziehungen zu den politischen Kräften im Lande aufzubauen und zum Beispiel auf die pakistanische Jugend zu setzen, damit diese im Westen weiterhin einen Partner erblickt. Hierbei ist nicht nur an Stipendienprogramme zu denken, sondern auch an eine Veränderung des gesellschaftlichen Klimas, daß die Attraktivität Deutschlands als Besuchs- und Einwanderungsland steigert. Eingedenk der Tatsache, daß der Sektor des politischen Islam sich inzwischen stark ausdifferenziert hat und die Übergänge zwischen wohlfahrtsorientierten, politischen und militanten Organisationen fließend sind, sollte von der Vorstellung einer monolithischen und totalitären Struktur Abstand genommen werden. Eine Abschottung gegenüber muslimischen Ländern im allgemeinen und Pakistan im besonderen wäre fatal. Wer am Hindukusch und in Südasien langfristig Verantwortung übernehmen und internationalen Einfluß gewinnen will, muß ein Mindestmaß an Offenheit und »Verletzbarkeit« an den Tag legen. Nur auf dieser Grundlage kann ernsthaft ein Beitrag dazu erwartet werden, daß die gegenwärtig 150 Millionen und in nicht allzu ferner Zukunft 200 Millionen Pakistaner den Prozeß zu einer demokratisch gefestigten (Atom-)Macht erfolgreich zurücklegen.

Sri Lanka: Zwischen Versagen und Scheitern?

Christian Wagner

I. Einleitung: Demokratie und Bürgerkrieg in Sri Lanka

Die innenpolitische Situation in Sri Lanka¹ ist seit Jahrzehnten durch widersprüchliche Entwicklungen gekennzeichnet. Das Land zählt – neben Indien – zu den ältesten Demokratien unter jenen Staaten Asiens und Afrikas, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Unabhängigkeit erlangt haben. In entwicklungspolitischen Debatten werden zudem immer wieder die Erfolge Sri Lankas bei der sozialen Entwicklung, besonders im Gesundheits- und Erziehungsbereich, hervorgehoben. Doch die innenpolitische Situation des Landes wird zugleich von dem seit der Unabhängigkeit 1948 schwelenden Konflikt zwischen der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit und der Minderheit der Sri-Lanka-Tamilen bestimmt.² Die anfänglich parlamentarische Auseinandersetzung ist seit Anfang der achtziger Jahre zu einem der längsten und blutigsten Bürgerkriege in Asien eskaliert. Dies relativiert die entwicklungspolitischen Errungenschaften und wirft die Frage auf, warum es trotz demokratischer Institutionen nicht gelungen ist, den gewaltsamen Konflikt zwischen den Bevölkerungsgruppen zu verhindern?

Im Unterschied zu den anderen Fallstudien ist die Auseinandersetzung zwischen den beiden größten Volksgruppen zentral für die Frage der Staatlichkeit. Im folgenden liegt daher der Schwerpunkt der Ausführungen auf der Entstehung und dem Verlauf des Konflikts und den damit verbundenen Implikationen für die Staatlichkeit Sri Lankas.

II. Bewertung der Staatsfunktionen

1. Sicherheit

Trotz des Waffenstillstands zwischen der Regierung und den separatistischen »Liberation Tigers of Tamil Eelam« (LTTE) im Dezember 2001 kann Sri Lanka aufgrund der bewaffneten Auseinandersetzung, die das Land seit Anfang der achtziger Jahre erschüttert, als »versagender« Staat eingestuft werden. Bei den militärischen Zusammenstößen zwischen der Armee und

¹ Mit der Verfassung von 1972 wurde das damalige Ceylon in Sri Lanka umbenannt. Der Einfachheit halber wird im folgenden der Name Sri Lanka für die gesamte Untersuchungsperiode verwandt.

² Der Bevölkerungsanteil der ethnisch definierten Gruppen betrug im Zensus von 1981: Singhalesen (74,0%), Sri-Lanka-Tamilen (12,6%), Moors (Muslime) (7,1%), Indische Tamilen (5,5%), andere (0,8%), vgl. *Central Bank of Sri Lanka*, *Economic and Social Statistics of Sri Lanka 1991*, Colombo 1992, S. 9. Der neueste Zensus 2001 enthält vollständige Zahlenangaben über die Tamilen im Norden und Osten des Landes.

der LTTE sind bis heute schätzungsweise 60 000 bis 100 000 Menschen ums Leben gekommen. Die militante Tamilenorganisation kontrolliert seit vielen Jahren die tamilischen Gebiete im Norden und Osten des Landes, die somit dem Zugriff der Zentralregierung dauerhaft entzogen sind. In diesen Regionen haben die Rebellen mit dem Aufbau einer eigenen staatlichen Infrastruktur begonnen, die neben den militärischen Verbänden einen Polizeiapparat, Bildungseinrichtungen und eine allgemeine Verwaltung umfaßt, die auch die Steuern eintreibt. Ihre Marineverbände organisieren den Nachschub über das Meer, woran deutlich wird, daß die Regierung in Colombo auch über die Außengrenzen keine effektive Kontrolle mehr ausübt. Die LTTE proklamiert einen politischen Alleinvertretungsanspruch der Tamilen, den sie sowohl gegenüber konkurrierenden Guerillagruppen wie auch gegenüber tamilischen Parteien rücksichtslos durchsetzt. Mittlerweile haben die in der Tamil National Alliance (TNA) zusammengeschlossenen tamilischen Parteien diesen politischen Vormachtanspruch anerkannt und sich in die Rolle des parlamentarischen Arms der LTTE gefügt. Die Separatistenorganisation hat sich zudem durch das globale Netzwerk der tamilischen Diaspora sowie durch kriminelle Aktivitäten wie Drogen- und Waffenhandel eine umfangreiche und eigenständige Ressourcenbasis für ihren Kampf geschaffen.³

Infolge des Konflikts sind der Sicherheitsapparat und die Militärausgaben Sri Lankas deutlich angewachsen. Verfügte die Armee 1970 noch über weniger als 7000 Soldaten, so war sie nach dem Krieg 1992 schon 80 000 Mann stark. Bis 2004 wuchs die Zahl der Armeemitglieder auf rund 116 000, weitere Aufstockungen sind wegen der prekären Sicherheitslage geplant. 2001 flossen etwa 22 Prozent aller Staatsausgaben in den Verteidigungsbereich.

2. Wohlfahrt

Die staatlichen Funktionen im Bereich Wohlfahrt werden leidlich bis gut erfüllt, vor allem im Vergleich zu den anderen Staaten in Südasien. Sri Lanka ist in einer der ärmsten Regionen der Welt der nach wie vor am besten entwickelte Flächenstaat. Dies belegen die elementaren Entwicklungsindikatoren, bei denen Sri Lanka in allen Fällen deutlich vor Indien, Bangladesch, Nepal und Pakistan rangiert (siehe Tab. 1). Gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern verfügt das Land über ein sehr gutes und überdies kostenfreies Bildungs- und Gesundheitssystem. Dieser relativ hohe Standard wird durch Platz 99 im Human Development Index (HDI) dokumentiert und spiegelt sich in dem im regionalen Vergleich sehr geringen Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung wider, der dem UNDP zufolge im Jahr 2003 bei nur 6,6 Prozent der Bevölkerung lag. Ursache hierfür sind unter anderem verschiedene staatliche Sozialprogramme.

³ Vgl. Rohan Gunaratna, Sri Lanka: Feeding the Tamil Tigers, in: Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Boulder/London 2003, S. 197–223.

Tabelle 1
Entwicklungsindikatoren in Südasien

	Bevölkerung 2001 (Mio.)	BNE pro Kopf (US-Dollar)	BNE pro Kopf (Kaufkraftparität, in US-Dollar)	HDI- Rang	Anteil der Bevölkerung mit Einkommen unter 1 US-Dollar/Tag
Bangladesch	133,4	370	1.680	139	36,0
Indien	1033,4	460	2.450	127	34,7
Nepal	23,6	250	1.450	143	37,7
Pakistan	141,5	420	1.920	144	13,4
Sri Lanka	19,6	830	3.560	99	6,6

BNE = Bruttonationaleinkommen

Quelle: *Weltbank*, Weltentwicklungsbericht 2003; *UNDP*, Human Development Report 2003.

3. Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

Das politische System ist durch ein Paradox gekennzeichnet: Einerseits verfügt die srilankische Demokratie über eine vergleichsweise hohe Leistungsfähigkeit. Zwischen 1947 und 2004 fanden dreizehn Parlamentswahlen statt, die zehn Regierungswechsel zur Folge hatten. Seit der Einführung des Präsidialsystems 1978 gab es drei Präsidentschaftswahlen. Hinzu kommen eine Reihe von Verfassungsänderungen, die zum Beispiel der nationalen Wahlkommission größere Befugnisse und eine stärkere Unabhängigkeit einräumten. Die Gewaltenteilung funktioniert also, und zwar auch im Hinblick auf die Justiz, denn der oberste Gerichtshof nimmt eine unabhängige Stellung im institutionellen Gefüge des Landes ein. In den achtziger Jahren zeigten sich mit der Eskalation des Bürgerkriegs Ansätze zu autokratischen Tendenzen, wie zum Beispiel 1982, als die Regierung ein Referendum durchführen ließ, um die Legislaturperiode zu verlängern; letztlich konnten diese Ansätze die Demokratie jedoch nicht gefährden. Andererseits hat die aus der Bevölkerungsstruktur resultierende Dominanz der singhalesischen Parteien bis heute einen Ausgleich mit den tamilischen Parteien verhindert. Vor dem Hintergrund ihrer jahrzehntelangen Erfahrung der Machtlosigkeit kündigten die tamilischen Parteien in den siebziger Jahren den politischen Konsens mit den Singhalesen auf.

Unbeschadet der militärischen Auseinandersetzungen mit der LTTE funktioniert das demokratische System und ermöglicht sowohl den Minderheiten als auch den Bürgerkriegsflüchtlingen im Land weiterhin eine Teilnahme am politischen Prozeß. Auch wenn die Regierung keine vollständige territoriale Kontrolle mehr hat und es dadurch zu Einschränkungen bei den Wahlen kommt, so erkennen doch die Parteien aller Volksgruppen deren Ergebnisse an.

Trotz des Bürgerkriegs und des Ausbaus der Streitkräfte stehen diese weiterhin unter ziviler Kontrolle. Korruption ist wie in den anderen Staaten der Region weit verbreitet. Aufgrund der starken staatlichen Inter-

vention in die Wirtschaft und der hohen, zumeist verdeckten Arbeitslosigkeit sind Klientelismus und politische Patronage sehr ausgeprägt.

III. Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

1. Strukturfaktoren

Das koloniale Erbe der über 150 Jahre dauernden britischen Herrschaft prägte die politische und soziale Entwicklung Sri Lankas auch nach der Unabhängigkeit. Im sozio-ökonomischen Bereich wirkten die koloniale Wirtschaftsstruktur sowie das für Entwicklungsländer typische hohe Bevölkerungswachstum mit einem großen Anteil Jugendlicher nach. Hinzu kamen die politischen Hinterlassenschaften der Kolonialherrschaft. Insbesondere die europäische Idee des Nationalismus hatte in der Auseinandersetzung mit der Kolonialmacht im Verlauf des 19. Jahrhunderts zur Herausbildung neuer kollektiver Identitäten bei Singhalesen, Tamilen⁴ und Muslimen geführt. Es entstanden neue nationalistische Vorstellungen, die sich bis heute bei den Singhalesen auf die Formel *land, race, religion* bringen lassen, die die besondere Beziehung zwischen Sri Lanka als dem heiligen Land des Buddhismus und den Singhalesen als dessen ausgewähltem Volk ausdrücken soll.⁵ Auf tamilischer Seite verbinden sich die nationalistischen Vorstellungen mit den Begriffen *country, language, religion*,⁶ während bei den Muslimen die Frage der Abstammung von muslimischen Händlern neben der Religion eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung einer eigenen Gruppenidentität spielt.⁷

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts entstanden die ersten Institutionen der lokalen Selbstverwaltung für die verschiedenen Volksgruppen. In den zwanziger Jahren kam es im Zuge der Verfassungsreformen zu einem ersten Streit zwischen Singhalesen und Tamilen über die zukünftige Einteilung der Wahlkreise. Die Tamilen forderten zum Schutz ihrer politischen Interessen die Beibehaltung kommunaler Wahlkreise.⁸ Mit der Donoughmore-Verfassung von 1931 setzte sich jedoch das Prinzip des territorialen Wahlkreises durch, an dem auch in der Soulbury-Verfassung 1947 festgehalten wurde. Damit festigte die Bevölkerungsmehrheit der Singhalesen zugleich ihre Dominanz im politischen System.

4 Der Begriff »Tamilen« wird im Folgenden nur für die Gruppe der vor allem im Norden und Osten des Landes lebenden Sri Lanka-Tamilen nicht auf die überwiegend im Hochland lebenden Indischen Tamilen verwendet.

5 Vgl. Jakob Rösel, *Die Gestalt und Entstehung des singhalesischen Nationalismus*, Berlin 1996.

6 Vgl. Jeyaratnam A. Wilson, *Sri Lankan Tamil Nationalism. Its origins and development in the 19th and 20th centuries*, London/Neu-Delhi 2000, S. 29.

7 Christian Wagner, *Die Muslime Sri Lankas. Eine Volksgruppe im Spannungsfeld des ethnischen Konflikts zwischen Singhalesen und Tamilen*, Freiburg 1990.

8 Der Begriff »kommunal« leitet sich hier vom Begriff »community« (Gemeinschaft) ab.

2. Prozeßfaktoren

Das politische Erbe der Kolonialzeit, insbesondere die für die tamilische Minderheit unbefriedigend gelöste Frage ihrer Repräsentation, prägte die innere Entwicklung Sri Lankas nach 1948.⁹ Hinzu trat eine Auseinandersetzung um die Verteilung der knappen Ressourcen und Entwicklungserfolge, die durch die nationalistischen Ideologien auf Seiten der Singhalesen und Tamilen weiter angeheizt wurde. Bis Anfang der siebziger Jahre wurde der Konflikt um die Frage der politischen Autonomie für die Tamilen aber noch auf parlamentarischer Bühne ausgetragen.

Der Streit über die politische Repräsentation der Tamilen verschärfte sich seit den fünfziger Jahren durch die zunehmende Parteienkonkurrenz auf singhalesischer Seite. Die Wahlen von 1956 bildeten einen ersten Einschnitt. Die von der Sri Lanka Freedom Party (SLFP) geführte Koalition von S.W.R.D. Bandaranaike gewann die Wahlen mit dem Slogan »Sinhala Only«, hinter dem sich die Forderung nach Erhebung des Singhalesischen zur einzigen Nationalsprache verbarg, und verdrängte die United National Party (UNP) von der Regierung. Die SLFP konnte auf die Unterstützung von buddhistisch-nationalistischen Gruppen bauen, die die sozio-ökonomische Benachteiligung der Singhalesen gegenüber den Tamilen kritisierten. Gemessen an ihrem über 70-prozentigen Anteil an der Bevölkerung seien die Singhalesen in Teilen der öffentlichen Verwaltung nur unterproportional vertreten, während die rund 12 Prozent Tamilen in einzelnen Bereichen ein Übergewicht hätten.

Der wachsende politische Einfluß des singhalesisch-buddhistischen Nationalismus nach 1956, die Parteienkonkurrenz zwischen der UNP und SLFP sowie die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft führten seit Mitte der fünfziger Jahre zu einer Ausweitung der politischen Patronage.¹⁰ Die damit einhergehende Politik der »Singhalisierung«¹¹ des Staates beraubte die Tamilen nach und nach ihrer traditionellen sozialen Aufstiegs- und Mobilitätschancen. Einen weiteren Streitpunkt neben den Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor bildeten die staatlichen Entwicklungs- und Besiedelungsprojekte, in deren Folge vorwiegend Singhalesen aus dem überbevölkerten Südwesten der Insel in die mehrheitlich von Tamilen und

⁹ Zur historischen Entwicklung des Konflikts vgl. u.a. Howard W. Wriggins, *Ceylon. Dilemmas of a New Nation*, Neu-Delhi 1960; Robert N. Kearney, *Communalism and Language in the Politics of Ceylon*, Durham 1967; Satchi Ponnambalam, *Sri Lanka. The National Question and the Tamil Liberation Struggle*, London 1983; Alain Lamballe, *Le Problème Tamoul à Sri Lanka*, Paris 1985; Kingsley M. De Silva, *Managing Ethnic Tensions in Multi-Ethnic Societies: Sri Lanka 1880-1985*, Lanham 1986; Jakob Rösel, *Der Bürgerkrieg auf Sri Lanka. Der Tamilenkonflikt: Aufstieg und Niedergang eines singhalesischen Staates*, Baden-Baden 1997; Partha S. Ghosh, *Ethnicity versus Nationalism. The Devolution Discourse in Sri Lanka*, Neu-Delhi/London 2003.

¹⁰ Vgl. zur Frage von Staat, Entwicklung und Klientelpolitik S. T. Hettige, *Dilemmas of Post-Colonial Society after 50 Years of Independence: A Critical Analysis*, in: S. T. Hettige/Markus Mayer (Hg.), *Sri Lanka at Crossroads. Dilemmas and Prospects after 50 Years of Independence*, Neu-Delhi 2000, S. 10–12.

¹¹ Vgl. Lamballe [wie Fn. 9].

Muslimen bewohnte Ostprovinz zuwanderten. Denn durch diese Binnenmigration veränderte sich die Bevölkerungsstruktur dieses Gebiets zwischen 1953 und 1981 grundlegend. Der Anteil der Singhalesen verdoppelte sich nahezu, so daß sich die frühere Dominanz der Tamilen in der Provinz abschwächte und sich damit auch ihr politischer Einfluß verringerte.¹²

Wie schon erwähnt, gerieten die tamilischen Forderungen nach politischer und kultureller Autonomie in den fünfziger Jahren zunehmend in die Mühlen des demokratischen Parteienwettbewerbs zwischen den beiden singhalesischen Massenparteien SLFP und UNP. Nach der Erhebung des Singhalesischen zur einzigen Amtssprache 1956 schloß die von der SLFP geführte Regierung mit der tamilischen Federal Party (FP) 1957 den Bandaranaike-Chelvanayakam-Pakt, mit dem der Status des Tamil geregelt und der tamilischen Minderheit föderale Selbstverwaltungsrechte durch die Einführung von Regional Councils zugebilligt wurden. Die Ratifizierung der entsprechenden Gesetze scheiterte allerdings am massiven Protest der singhalesischen Opposition. In Zusammenarbeit mit buddhistischen Gruppen demonstrierte die UNP gegen das Abkommen, das schließlich von der Regierung ausgesetzt wurde. Mitte der sechziger Jahre wiederholte sich diese Situation, allerdings mit umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen. Jetzt war es die regierende UNP, die sich 1965 mit der FP auf den Senanayake-Chelvanayakam-Pakt einigte, der den Tamilen föderale Zugeständnisse machte. Diese Vereinbarung scheiterte 1968 an den Protesten der inzwischen wieder in die Opposition verbannten SLFP und buddhistischer Gruppen. Die tamilischen Parteien mußten erfahren, daß politische Konzessionen zwar zu erreichen waren, ihre Umsetzung aber regelmäßig an der Konkurrenz der singhalesischen Parteien scheiterte.

3. Auslösefaktoren

Die Phase zwischen den Wahlen 1970 und 1977 kann als Zäsur in der politischen Entwicklung Sri Lankas gelten. Denn in dieser Zeit stellte die Politisierung ethnischer Differenzen und die Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit durch nichtstaatliche Gewaltakteure auf singhalesischer und tamilischer Seite die staatliche Autorität zunehmend in Frage. Die siebziger Jahre markieren den Übergang von einem bis dahin trotz aller Mängel funktionierenden Staatswesen hin zu einem versagenden Staat.

Die Koalition der United Front von Premierministerin Bandaranaike schlug nach ihrem Wahlsieg 1970 einen neuen wirtschaftspolitischen Kurs ein, der unter anderem eine umfassende Verstaatlichung von Schlüsselindustrien zur Folge hatte. Trotz der damit verbundenen Ausweitung politischer Patronage konnten die Erwartungen der zahlreichen gut ausgebildeten, aber überwiegend arbeitslosen Schulabgänger auf eine Tätigkeit im Staatssektor nicht befriedigt werden.¹³ Die wachsende sozio-ökonomische

¹² Zu den Zahlen vgl. Wilson [wie Fn. 6], S. 87.

¹³ Vgl. Gananath Obeyesekere, Some Comments on the Social Backgrounds of the April 1971 Insurgency in Sri Lanka (Ceylon), in: The Journal of Asian Studies, 33 (1974), S. 367–384.

Unzufriedenheit innerhalb der singhalesischen Jugend wurde von der marxistischen JVP aufgefangen, die im Frühjahr 1971 einen gewaltsamen Umsturz des Regimes anstrebte. Die Regierung wurde von dem bewaffneten Aufstand überrascht, konnte ihn aber mit der Hilfe ausländischer Truppen rasch niederschlagen. Die neue Verfassung 1972 räumte dem Buddhismus zum ersten Mal einen besonderen Rang ein, erklärte Sri Lanka zum *unitary state* und beschnitt die Rechte der Minderheiten.¹⁴ Ebenfalls 1972 trat ein neues Quotensystem der bei Hochschulzulassung in Kraft, das Bewerber aus unterentwickelten Provinzen des Landes, also vor allem Singhalesen, gegenüber jenen aus besser entwickelten Regionen bevorzugte, wodurch sich die Zugangschancen tamilischer Studenten verschlechterten.

Die neue Verfassung führte den Tamilen erneut ihre politische Machtlosigkeit vor Augen. Trotz ihrer Regierungsbeteiligung war es ihnen in über zwanzig Jahren parlamentarischer Arbeit nicht gelungen, von den singhalesischen Parteien dauerhafte politische Zugeständnisse für eine regionale und kulturelle Autonomie zu erhalten. Diese Erkenntnis führte zu einer Radikalisierung der Tamilen. In Reaktion auf die Verfassungsdiskussionen schlossen sich ihre traditionellen Parteien zusammen und gründeten 1975 die Tamil United Liberation Front (TULF). Zugleich garieten aber auch die tamilischen Parteien selbst unter Druck. Im Protest gegen die geänderte Hochschulzulassung bildeten sich radikale tamilische Studentengruppen wie die 1972 von V. Prabhakaran gegründeten Tamil New Tigers (TNT), aus der 1975 die LTTE hervorging.¹⁵ Die Ermordung des Bürgermeisters von Jaffna 1973 durch die TNT markierte den Beginn einer Kräfteverschiebung unter den Tamilen: Die traditionellen Parteien verloren zugunsten militanter Gruppen, allen voran der LTTE, zunehmend an Bedeutung. Bei den Wahlen 1977 trat die TULF erstmals mit der Forderung nach einem eigenen Staat Tamil Eelam an und gewann alle Sitze in den tamilischen Gebieten. Sie wurde zugleich stärkste Oppositionspartei, weigerte sich jedoch, eine Koalition mit der UNP einzugehen. Die Verfassung von 1978 führte zwar ein Präsidialsystem nach französischem Vorbild und ein Verhältniswahlrecht ein, brachte aber in der Frage der Minderheitenrechte keine entscheidenden Veränderungen.

Die Regierung versuchte zunächst, die Aktionen der tamilischen Gruppen militärisch zu bekämpfen. Dieser Guerillakrieg schlug nach dem Pogrom gegen die Tamilen in Colombo im Sommer 1983 in einen offenen Bürgerkrieg um. Zugleich setzte die LTTE ihren politischen Führungsanspruch innerhalb der Tamilen gewaltsam durch. Sowohl konkurrierende militante Gruppen als auch Vertreter der TULF fielen ihren Anschlägen zum Opfer. Die zunehmende militärische Überlegenheit der LTTE im Norden und Osten stellte die Souveränität der Zentralregierung in Frage, die auch die Außengrenzen in diesen Regionen nicht mehr zu kontrollieren vermochte.

¹⁴ Vgl. *Government of Sri Lanka, The Constitution of Sri Lanka (Ceylon) 1972*, Colombo o. J., S. 3–9.

¹⁵ Vgl. Dagmar Hellmann-Rajanayagam, *The Tamil 'Tigers' in Northern Sri Lanka: Origins, Factions, Programmes*, in: *Internationales Asienforum*, 17 (1986) 1–2, S. 63–85.

Tabelle 2
Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit in Sri Lanka

	Strukturfaktoren	Prozeßfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke (LTTE) ▶ Einfluß von Großmächten bzw. Ex-Kolonialmächten: 1987–1990 indische Militärintervention, 2000 Vermittlung Norwegens 	
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ▶ koloniale Strukturen: Idee der Nation, lokale Selbstverwaltung der neu definierten Gruppen ▶ multiethnische Bevölkerungsstruktur (75% Singhalesen, 11% Sri-Lanka-Tamilen, 7% Muslime, 5% Indische Tamilen) ▶ demographische Entwicklung: hohes Bevölkerungswachstum in den 50er und 60er Jahren ▶ hoher Anteil von Jugendlichen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit: singhalesische Aufstandsbewegung 1971 ▶ Politisierung ethnischer Differenzen: Singhalesen, Tamilen, Muslime ▶ (ethnisch interpretierte) Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen ▶ Zunahme von Klientelwirtschaft und politischer Patronage ▶ Privatisierung von Gewalt: LTTE ▶ Demokratisierung: demokratischer Wettbewerb fördert Exklusion 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verfassungen 1972, 1977 ▶ Tamilenpogrom 1983
Substaatliche Ebene		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zunahme lokaler Gewaltakteure (Singhalesen: JVP, Tamilen: LTTE, TELO, EPDP) ▶ ethnischer Separatismus: LTTE ▶ lokale Machtkämpfe zwischen Tamilen 	

Unter diesen Entwicklungen zerbrach im Verlauf der siebziger Jahre der grundlegende Konsens zwischen Tamilen und Singhalesen über den gemeinsamen Staat, der trotz aller politischen Auseinandersetzungen bis dahin noch vorhanden gewesen war. Alle Forderungen und Vereinbarungen nach einer größeren politischen und kulturellen Autonomie für die Tamilen waren von den singhalesischen Parteien und den buddhistisch-nationalistischen Gruppen abgelehnt worden. Diese sahen in einem föderalen System den Beginn einer Aufteilung des heiligen Landes des Buddhismus. Die singhalesischen Parteien hatten sich diesen Protest aus takti-

schen Erwägungen heraus zunutze gemacht, so daß keine Lösung zustande kam und »Föderalismus« zu einem Unwort wurde. Alle nachfolgenden Debatten über eine Lösung des Konflikts variieren dieses Thema deshalb bis heute immer von neuem und kreisen um mögliche administrative Einteilungen des Landes sowie um die Kompetenzen, die entsprechenden Gebietskörperschaften zugestanden werden könnten, beziehungsweise ihre Kontrolle durch die Zentralregierung. Nahezu alle ähnlich gelagerten Fälle der Welt wurden in der srilankischen Diskussion im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf den eigenen Fall durchgespielt und verworfen.¹⁶

In dem Bemühen, die Einheit des Landes zu bewahren, entfremdete die singhalesische Elite die Tamilen dem gemeinsamen Staat und untergrub damit zugleich dessen Einheit. Aus dem funktionierenden Staatswesen war nach den Wahlen von 1977, spätestens aber nach dem Pogrom 1983 gegen die Tamilen in Colombo ein versagender Staat geworden.

IV. Möglichkeiten und Probleme externer Intervention

In Sri Lanka gab es bisher zwei Interventionen von außen, mit denen Drittstaaten versuchten, zwischen den Parteien zu vermitteln und damit eine Lösung des Konflikts herbeizuführen: Zwischen 1987 und 1990 griff Indien militärisch ein – ohne Erfolg. Den zweiten Fall einer Intervention bilden die seit 2000 andauernden diplomatischen Vermittlungen Norwegens und der internationalen Gemeinschaft. In deren Verlauf gab es bisher eine Reihe von Erfolgen wie den Waffenstillstand 2001 und das Memorandum of Understanding (MoU) zwischen der Regierung und der LTTE vom Februar 2002, doch eine endgültige Konfliktregelung ist noch nicht in Sicht.

1. Die militärische Intervention Indiens

Das Scheitern einer parlamentarischen Lösung, die Eskalation des Bürgerkriegs im Norden Sri Lankas und der wachsende Zustrom von tamilischen Flüchtlingen riefen Anfang der achtziger Jahre die indische Regierung auf den Plan. Die militanten tamilischen Gruppen verfügten über Nachschublager und Rückzugsgebiete im benachbarten indischen Bundesstaat Tamil Nadu, wo sie zudem von einzelnen Parteien unterstützt wurden. Indira Gandhis außenpolitischen Ambitionen entsprechend sollte Indien bei innenpolitischen Konflikten in den Nachbarstaaten als Ordnungsmacht auftreten. Diesem Anspruch gemäß bildete Indien militante tamilische Gruppen aus und hoffte dadurch erstens, deren Aktionen kontrollieren und, zweitens, den Druck auf die Regierung in Colombo zu politischen Zugeständnissen an die Tamilen erhöhen zu können. Die Verschärfung des Bürgerkriegs und die erwähnten Auswirkungen auf die Nachbarregionen des Subkontinents führten 1987 zu einer direkten Intervention Indiens. In geheimen Verhandlungen zwischen beiden Regierungen und unter Ein-

¹⁶ Vgl. *Centre for Policy Alternatives*, Devolution. From 13th Amendment to the New Constitution Bill, Background Paper, o. O. 2000.

beziehung verschiedener Guerillagruppen wurde im Sommer des Jahres der »Indo Sri Lankan Peace Accord« vereinbart. Sri Lanka erhielt eine neue Verwaltungsstruktur mit einer Reihe von Autonomierechten für die neu-geschaffenen Provinzen. Zugleich stationierte Indien im Norden und Osten der Insel sogenannte Indian Peace Keeping Forces (IPKF), um die LTTE zu entwaffnen. Der indische Militäreinsatz endete mit einem politischen und militärischen Fiasko: Die neue Provinzstruktur wurde zwar in die Verfassung aufgenommen, doch sagte sich die LTTE wenige Wochen später von den Vereinbarungen los und verwickelte die IPKF in militärische Kämpfe.

Aber auch im Süden des Landes hatte das Abkommen weitreichende Konsequenzen. Buddhistisch-nationalistische Gruppen protestierten gegen den Vertrag, weil sie in den IPKF die Vorboten einer dauerhaften Besetzung und einer Eingliederung des Landes in die Indische Union sahen. Die JVP, die sich von ihrer marxistischen Ideologie der siebziger Jahre abgewandt und eine religiös-nationalistische Ausrichtung angenommen hatte, entfachte einen zweiten bewaffneten Aufstand, der sich gegen alle Unterstützer des Abkommens, insbesondere gegen die regierende UNP richtete. Die Regierung antwortete mit massiven Repressionsmaßnahmen, die von paramilitärischen Gruppen unterstützt wurden. Schätzungen zufolge fielen diesen Kämpfen im Süden des Landes zwischen 1987 und 1989 mehrere tausend Menschen zum Opfer. In dieser Zeit trug Sri Lanka alle Zeichen eines gescheiterten Staats. Das Gewaltmonopol der Regierung beschränkte sich nur noch auf Teile der Westküste und des Hochlands, der Norden und Osten des Landes wurde von der LTTE oder den IPKF kontrolliert, während im Süden die JVP die Staatsmacht untergraben hatte. Erst nach dem Tod ihres Anführers R. Wijeweera fiel die zweite Rebellion der JVP in sich zusammen.

Zum Jahresbeginn 1989 kam Präsident Premadasa an die Macht, der das Abkommen mit Indien abgelehnt hatte. Als im gleichen Jahr in Indien Rajiv Gandhi von der Regierung abgelöst wurde, nahmen Colombo und Neu-Delhi Verhandlungen über einen Rückzug der IPKF auf. Wie sehr Präsident Premadasa in erster Linie an einer Beseitigung der indischen Truppenpräsenz gelegen war, zeigt seine Bereitschaft, über Umwege Waffen an die LTTE in ihrem Kampf gegen die IPKF zu liefern. Deren letzte Einheiten verließen im März 1990 die Insel, ohne daß der Konflikt einer Lösung näher gekommen wäre.

2. Die diplomatische Vermittlung Norwegens

Im Frühjahr 2000 beschloß Präsidentin Chandrika Kumaratunge von der People's Alliance (PA), die Vermittlung Norwegens zur Beilegung des Konflikts in Anspruch zu nehmen. Ihr innenpolitischer Handlungsspielraum reduzierte sich allerdings schon im folgenden Jahr, als sich mit dem Sieg der UNP bei den Parlamentswahlen erstmals eine Situation der Kohabitation ergab – Präsidentin und Premierminister gehörten unterschiedlichen Parteien an. Getrieben von den Bemühungen Norwegens einigten sich die neue UNP-Regierung und die LTTE im Dezember 2001 auf einen Waffen-

stillstand und unterzeichneten im Februar 2002 ein Memorandum of Understanding (MoU), das die Grundlage für weitere Gespräche bildete.¹⁷

Jedoch war der Rückhalt für dieses Memorandum in der Regierung brüchig. Die Präsidentin fühlte sich von Premierminister Wickremesinghe in den Verhandlungen mit der LTTE übergangen und kritisierte verschiedene Punkte des MoU, unter anderem, daß die Festlegung der Demarkationslinie zwischen der LTTE und den srilankischen Streitkräften und die Entscheidung in eventuellen Streitfragen bei der internationalen Beobachtergruppe Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) liegen sollte, die von den skandinavischen Ländern gestellt wurde. Zudem machte das MoU der LTTE Zugeständnisse für ihre politische Arbeit in den von der Regierung kontrollierten Gebieten, während andererseits keine Vorkehrungen dafür getroffen wurden, daß politische Parteien ihre Aktivitäten in die von der Separatistenorganisation kontrollierten Territorien ausdehnen konnten. Des weiteren wurden tamilische Gruppen wie die Eelam People's Democratic Party (EPDP), die bislang mit der Regierung zusammengearbeitet hatten, entwaffnet, so daß die LTTE de facto ein Gewaltmonopol erhielt.¹⁸

Trotz der Differenzen zwischen Präsidentin und Premierminister fanden zwischen Herbst 2002 und Frühjahr 2003 sechs Gesprächsrunden zwischen der Regierung und der LTTE statt. Nach der dritten Verhandlungsrunde in Oslo im Dezember 2002 verständigten sich beide Seiten darauf, eine Lösung unter dem Prinzip der »internen Selbstbestimmung für die Tamilen im Rahmen einer föderalen Struktur eines geeinten Sri Lankas« anzustreben. Einen ersten Rückschlag erhielt der Friedensprozeß Ende April 2003, als sich die LTTE von den Verhandlungen zurückzog, weil sie von den in Washington stattfindenden vorbereitenden Gesprächen für eine internationale Geberkonferenz ausgeschlossen worden war. Die militante Tamilenorganisation drängte auf eine internationale Aufwertung ihrer Position, wurde aber von den USA weiterhin als terroristische Vereinigung eingestuft. Die Geberkonferenz in Tokio im Sommer 2003 unterstrich den Willen der internationalen Gemeinschaft, den Friedensprozeß in Sri Lanka auch finanziell zu unterstützen. Insgesamt soll das Land für den Wiederaufbau 4,5 Milliarden US-Dollar erhalten, deren Freigabe aber vom Fortgang des Friedensprozesses abhängig gemacht wurde.

Ende Oktober 2003 veröffentlichte die LTTE ihre Vorschläge für eine Interim Self-Governing Authority (ISGA) für den Nordosten Sri Lankas.¹⁹ Die Liberation Tigers hatten, wie erwähnt, in den von ihr kontrollierten Gebieten bereits seit langem den Aufbau parastaatlicher Institutionen betrieben. Mit der ISGA wollte die LTTE nun weitere administrative Strukturen für den Wiederaufbau der zerstörten Region schaffen. Minder-

¹⁷ Vgl. Agreement on a Ceasefire between the Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka and the Liberation Tigers of Tamil Eelam, in <www.usip.org/library/pa/sri_lanka/pa_sri_lanka_02222002.html>

¹⁸ Zur Kritik der Präsidentin am MoU siehe K. Y. Karunaratne, President Raises Questions on Ceasefire Deal, in: Daily Mirror, 1.3.2002.

¹⁹ Die Vorschläge der LTTE finden sich unter <www.eelam.com/isga/proposal.pdf> (eingesehen am 3.11.2003).

heiten wie Muslime und Singhalesen sollten zwar daran beteiligt werden, doch die Kontrolle der Interimsverwaltung der Rebellen obliegen. Zudem sahen die Vorschläge die Einrichtung einer eigenen Wahlkommission sowie Wahlen nach einem Zeitraum von fünf Jahren vor, sofern bis dahin keine endgültige Übereinkunft mit der Regierung gefunden worden wäre.

Die Pläne der LTTE wiesen keine Anknüpfungspunkte zu bestehenden staatlichen Institutionen auf, so daß Beobachter schon von einem »interim separate state«²⁰ sprachen. Sie lösten bei der singhalesischen Opposition heftige Kritik aus. In Reaktion hierauf suspendierte Präsidentin Kumaratunge am 4. November das Parlament und entließ drei Minister.²¹ In Anbetracht dieser Entwicklung zog sich die norwegische Regierung am 14. November 2003 vorläufig von der Vermittlung zurück. Um den Machtkampf zugunsten der Präsidentin zu beenden, schlossen sich die von ihr geführte PA/SLFP und die JVP im Januar 2004 zur United People's Freedom Alliance (UPFA) zusammen. Die erneut vorgezogenen Neuwahlen im April 2004 brachten zwar einen Sieg der UPFA, aber auch eine weitere Polarisierung der Parteienlandschaft. Auf singhalesischer Seite gewannen die nationalistischen Kräfte an Bedeutung, und die JVP, die bereits zwei bewaffnete Aufstände gegen gewählte Regierungen angezettelt hatte, wurde erstmals an der Regierung beteiligt. Zudem konnte die Jathika Hela Urumaya (JHU), eine national-konservative Partei buddhistischer Mönche, aus dem Stand heraus neun Sitze erringen.

Aber auch die LTTE sah sich im Frühjahr 2004 einer neuen Bedrohung gegenüber, als der militärische Kommandant der Ostprovinz, Karuna, rebellierte und eine größere Berücksichtigung der Tamilen aus der Ostprovinz forderte. Wie in vorangegangenen Fällen konnte die LTTE-Führung zwar den Aufstand gewaltsam niederschlagen, doch wurden damit die bestehenden Spannungen innerhalb der Organisation deutlich. Sollte sich Karuna langfristig als politischer Akteur etablieren, würde damit auch der Alleinvertretungsanspruch der LTTE in Frage gestellt werden.

Trotz des Stillstands bei den Verhandlungen hielten Regierung und LTTE an der Einhaltung des Waffenstillstands fest. Allerdings wird die Wiederaufnahme der Gespräche durch divergierende Positionen sowohl innerhalb der UPFA als auch zwischen der Regierung und der LTTE erschwert. Die SLFP hat sich für die Fortsetzung der Friedensverhandlungen mit der Separatistenorganisation ausgesprochen, während sich die JVP gegen ausländische Interventionen und allzu große Zugeständnisse an die Tamilen gewandt hat. Zusätzlich erschwert wird die Wiederbelebung des Dialogs dadurch, daß die LTTE die Umsetzung der ISGA zur Vorbedingung erklärt hat.²² Angesichts dieser Situation haben hochrangige Vertreter der internationalen Gemeinschaft deutlich gemacht, daß sie nicht gewillt

²⁰ Vgl. Nirupama Subramanian, An Interim Separate State, in: *The Hindu*, 2.11.2003.

²¹ Vgl. hierzu das Interview von Präsidentin Kumaratunge, V.S. *Sambandan*, Chandrika Calls for Political Unity to Solve Conflict, in: *The Hindu*, 10.11.2003.

²² Vgl. V.S. *Sambandan*, Institutionalise ISGA before Discussing Core Issues: LTTE, in: *The Hindu*, 27.5.2004.

sind, unbegrenzt auf eine Fortsetzung der Verhandlungen zu warten und damit indirekt ein Ende der internationalen Vermittlung angedeutet.²³

Fazit und Ausblick: Die Einstufung Sri Lankas als versagender Staat ist durch die Probleme im Sicherheitsbereich begründet. Vor allem der Verlust des Gewaltmonopols und die Unzulänglichkeit der staatlichen Kontrolle der Außengrenzen führen zu dieser Bewertung. Angesichts der gegenwärtigen Pattsituation ist sogar zu befürchten, daß aus dem versagenden ein gescheiterter Staat wird, wenn die LTTE ihre parastaatlichen Strukturen in den von ihr beherrschten Regionen weiter ausbaut.

In Anbetracht der jahrzehntelangen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Volksgruppen sowie der militärischen Intervention Indiens und der zivilen Norwegens stellt sich eine gewisse Ratlosigkeit bei der Frage ein, welche externen Interventionen zu einer Beilegung des Konflikts beitragen könnten.

Die typischen Maßnahmen zur Stärkung des Staates im Sicherheitsbereich setzen eine einheitliche Kontrolle des Staatsgebiets voraus, damit beispielsweise Demobilisierungs- und Entwaffnungsprogramme, Security-Sector-Reform oder die Bekämpfung von *crime und conflict networks* von Drittstaaten begleitend unterstützt werden können; dies ist in Sri Lanka jedoch nicht der Fall. Hier stehen sich vielmehr zwei Konfliktparteien gegenüber, die über eigene Streitkräfte sowie eine eigene Legitimationsbasis verfügen. Daraus resultieren auch die Probleme für externe Interventionen: Weder Indien noch Norwegen hatten die Möglichkeit, die beteiligten Konfliktparteien unter Druck setzen zu können. Indien ist es zwar gelungen, einen Friedensvertrag mit der srilankischen Regierung zustande zu bringen, doch war weder die IPKF in der Lage, die LTTE zu entwaffnen oder militärisch zu besiegen, noch die indische Regierung imstande, eine dauerhafte Zusammenarbeit mit der Regierung in Colombo zu erreichen. Einem ähnlichen Dilemma standen die norwegischen Vermittler gegenüber. Zwar haben sie den Verhandlungsprozeß wieder in Gang gebracht, doch auch mittels der ins Spiel gebrachten ökonomischen Anreize ließ sich nicht verhindern, daß die Konfliktparteien ausschließlich ihren eigenen Interessen folgten. Zudem können sich die zentralen Akteure – Präsidentin, Premierminister, LTTE – auf eine demokratische Legitimation berufen, so daß externen politischen Schlichtungsinitiativen Grenzen gesetzt sind, wollen sich Drittstaaten nicht dem Vorwurf einer neokolonialen Intervention aussetzen.²⁴

Hinzu kommt, daß es auf seiten der internationalen Gemeinschaft keine einheitliche Linie im Umgang mit Guerillaorganisationen wie der LTTE gibt, die zwar formal das Ziel eines eigenen Staates Tamil Eelam aufgegeben hat, aber weiter um eine politische Aufwertung ihres Status bemüht ist. So erreichte die LTTE, daß die srilankische Regierung das gegen sie verhängte Verbot für die Phase der Verhandlungen aufhob. Demgegenüber

²³ Vgl. Lasantha Wickrematunge, Patience Running out, Warns Akashi, in: The Sunday Leader, 25.7.2004.

²⁴ Daß diese Interpretationsmuster geläufig sind, zeigte die Kritik der JVP an dem MoU, vgl. Krishan Francis, Lanka now Norway's colony says JVP, in: Daily Mirror, 1.3.2002.

halten die USA und Indien weiter an ihrem Bann der Rebellenorganisation fest; beide Staaten lehnen offizielle Kontakte mit ihr ab. Im Unterschied dazu traf sich Chris Patten, EU-Kommissar für Außenangelegenheiten, bei seinem Besuch in Sri Lanka im November 2003 mit LTTE-Führer Prabhakaran. Dies brachte ihm nicht nur Kritik seitens der singhalesischen Opposition, sondern auch von indischen Beobachtern ein, die eine weitere internationale Aufwertung der LTTE befürchten.²⁵

Die Hoffnungen, daß eine externe Intervention eine Beilegung des jahrzehntelangen Konflikts zwischen Singhalesen und Tamilen bringen würde, sind nach dem Scheitern der indischen und den ins Stocken geratenen Bemühungen Norwegens und der internationalen Gemeinschaft einer gewissen Ernüchterung gewichen. Angesichts der parastaatlichen Strukturen und des Gewaltmonopols der LTTE in den von ihr kontrollierten Gebieten stehen alle Vermittlungsbemühungen vor der Herausforderung, neben Frieden und Wiederaufbau auch die staatliche Einheit wiederherzustellen. Sollte dies nicht gelingen, wird trotz aller entwicklungspolitischer Erfolge aus dem versagenden Staat ein gescheiterter werden.

²⁵ Siehe B. Raman, Chris Patten: Legitimising LTTE's Self-Rule, in: *South Asia Analysis Group (SAAG)*, Paper No. 845 (eingesehen am 8.1.2004).

Der Umgang mit fragilen Staaten – Ergebnisse und Empfehlungen

Ulrich Schneckener

Für Strategien im Umgang mit fragilen Staaten kann diese Studie nur erste Anhaltspunkte geben. Die acht Fallstudien bieten lediglich einen, wenn auch signifikanten Ausschnitt aus dem breiten Spektrum an schwachen oder versagenden Staaten, wobei bewußt das Problem zerfallender oder kollabierter Staatsgebilde wie Somalia, Afghanistan oder DR Kongo ausgeklammert wurde. Jeder Fall weist ein erhebliches Maß an politischen, kulturellen und ökonomischen Besonderheiten sowie historischen Spezifika auf, die nicht ohne weiteres auf andere Länder oder gar Regionen übertragbar sind. Trotz dieser Einschränkungen ist es aufgrund des zugrunde gelegten Konzepts (siehe Einleitung) möglich, (a) die wesentlichen Problembereiche bei den Staatsfunktionen herauszuarbeiten, (b) tentativ zu Aussagen über typische Ursachen und Verlaufsformen fragiler Staatlichkeit zu gelangen, (c) einige Fallstricke externer Intervention zu benennen und (d) auf dieser Basis Empfehlungen und denkbare Schwerpunkte für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu formulieren.

Analyse der Staatsfunktionen

Für die Auswertung der Länderstudien ist es sinnvoll, die acht Fälle in zwei Gruppen zu unterteilen: Nach der Analyse ihrer Funktionsfähigkeit in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit wurden je vier Staaten als *schwach* bzw. als *versagend* klassifiziert. Je nach Bewertung der Indikatoren läßt sich der Staat im jeweiligen Bereich als »leidlich funktionsfähig« (+/-), als »nur ansatzweise funktionsfähig« (-/+) oder als »nicht funktionsfähig« (-) bezeichnen. Diese – zugegeben etwas schematische – Einstufung (siehe Tab. 1 und 2, S. 172) gewinnt an Plausibilität, wenn man die Funktionsbereiche und die Indikatoren genauer betrachtet.

1. Im Bereich Sicherheit ist die Einordnung relativ eindeutig, da in unserem Konzept diese Dimension für die Unterscheidung in »schwache« bzw. »versagende Staatlichkeit« ausschlaggebend ist. Während Jordanien, Kenia, Turkmenistan und Venezuela (noch) in der Lage sind, die physische Sicherheit ihrer Bürger einigermaßen zu gewährleisten, verfügen die versagenden Staaten de facto über kein Gewaltmonopol (mehr). Sie können sowohl funktional als auch territorial nur sehr begrenzt Sicherheit garantieren. Wenn man die Indikatoren im einzelnen zu Rate zieht, wird deutlicher, worin die Unterschiede zwischen beiden Fallgruppen bestehen. Bei den versagenden Staaten fehlt eine durchgehende Kontrolle des Territoriums, staatliche Stellen sind in manchen Landesteilen nicht oder nur schwach präsent: In Georgien gilt dies für die einstigen Autonomiegebiete Abchasien und Südossetien sowie für

Tabelle 1
Schwache Staaten

	<i>Sicherheit</i>	<i>Wohlfahrt</i>	<i>Legitimität/ Rechtsstaatlichkeit</i>	<i>Tendenz</i>
Jordanien	+/-	-/+	-/+	↘
Kenia	+/-	-/+	+/-	↘
Venezuela	+/-	-/+	-/+	→
Turkmenistan	+/-	-/+	-	↘

Tabelle 2
Versagende Staaten

	<i>Sicherheit</i>	<i>Wohlfahrt</i>	<i>Legitimität/ Rechtsstaatlichkeit</i>	<i>Tendenz</i>
Georgien	-/+	-/+	+/-	↗
Jemen	-/+	-/+	-/+	→
Pakistan	-/+	-/+	-/+	→
Sri Lanka	-/+	+/-	+/-	↘

einige isolierte Gebirgstäler (Svaneti, Pankisi), im Jemen und in Pakistan für die weitgehend autonomen Stammesgebiete und in Sri Lanka für den tamilisch dominierten Norden und Osten des Landes. Gleichzeitig sind diese Länder – deutlich mehr als die schwachen Staaten – durch gewalttätige Konflikte geprägt, die in der Vergangenheit bis hin zu Sezessions- bzw. Bürgerkriegen reichten (vor allem Georgien, Jemen und Sri Lanka). Es kann daher kaum verwundern, daß in diesen Ländern nichtstaatliche Gewaltakteure politisch überaus relevant sind und über einen hohen Organisationsgrad verfügen. Sie konkurrieren sowohl territorial als auch funktional mit dem Staat um das Gewaltmonopol, in manchen Regionen oder auch Großstädten (siehe Karatschi) sind sie bereits an seine Stelle getreten. Dieser Befund gilt in erster Linie für extremistische Gruppierungen in Pakistan, separatistische Bewegungen in Georgien und Sri Lanka und tribale Verbände im Jemen. Auch von der schleichenden Erosion des staatlichen Sicherheitsapparats sind die versagenden Staaten stärker betroffen, vor allem Pakistan, Jemen und Georgien, weniger Sri Lanka.

Bei den übrigen Indikatoren gibt es dagegen wenig Differenzen zwischen den beiden Gruppen. In fast allen Fällen stellt die Kontrolle der Außengrenzen ein erhebliches Problem dar, das Auswirkungen auf die allgemeine Sicherheitslage im Land hat: Als weitgehend ungesichert erweisen sich die Grenzen zwischen Jordanien und Saudi-Arabien, Kenia und Somalia, Venezuela und Kolumbien, Turkmenistan und Afghanistan, Georgien und Rußland, Jemen und Saudi-Arabien, Pakistan und Afghanistan sowie die kaum zu überwachenden Küstengebiete des Jemen und Sri Lankas. Auch von dem Problem hoher bzw. wachsender

Kriminalität sind die meisten Staaten betroffen, an erster Stelle wären hier Kenia, Venezuela, Georgien und Pakistan zu nennen. Unter den Fällen, in denen der Staatsapparat selbst zu einer Bedrohung der physischen Sicherheit der Bevölkerung geworden ist, sticht die Autokratie des selbst ernannten Turkmenbaschi (Turkmenistan) besonders hervor. In diese Kategorie gehören jedoch auch die autoritären oder semi-autoritären Regime in Jordanien, Jemen und Pakistan, wenngleich in diesen Staaten im großen und ganzen subtilere Methoden der Einschüchterung angewandt werden. Davon betroffen sind in der Regel oppositionelle Gruppierungen, darunter im Einzelfall auch Islamisten, oder bestimmte Bevölkerungsgruppen, etwa religiöse oder ethnische Minderheiten. Zusammengefaßt läßt sich festhalten, daß sich die Sicherheitsprobleme bei den schwachen Staaten primär auf die Kontrolle der Außengrenzen und auf den wachsenden kriminellen Sektor beziehen, während für die versagenden Staaten darüber hinaus kennzeichnend ist, daß sie keine Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet besitzen und sich mit etablierten nichtstaatlichen Gewaltakteuren auseinandersetzen müssen.

2. Anders als beim Thema Sicherheit sind im Bereich *Wohlfahrt* die Unterschiede zwischen beiden Staatengruppen kaum signifikant. Die untersuchten Länder weisen allesamt erhebliche Defizite bei den staatlichen Dienst- und Transferleistungen auf und müssen daher fast durchgängig mit »nur ansatzweise funktionsfähig« bewertet werden. Einzige Ausnahme ist hier Sri Lanka, das zumindest im regionalen Vergleich positiv auffällt und sich bei einigen Indikatoren, zum Beispiel dem Bildungs- und Gesundheitssystem, mit führenden Schwellenländern messen kann. Im Ergebnis läßt sich sogar konstatieren, daß es in den untersuchten *failing states* in bestimmten Sektoren durchaus positivere Trends und Daten gibt als in manchen *weak states*: Dies gilt insbesondere für die schwachen Staaten Turkmenistan und Venezuela, wo sich in den vergangenen Jahren die sozio-ökonomische Lage rapide verschlechtert hat und man befürchten muß, daß der staatliche Verfall in diesem Bereich weiter voranschreitet, sofern sich die politischen Verhältnisse nicht ändern.

Ungeachtet der Unterscheidung in schwache und versagende Staaten, erlaubt der Blick auf die Indikatoren einige allgemeine Schlußfolgerungen: Alle Staaten sind, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, von einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich sowie von einer hohen bzw. wachsenden Arbeitslosigkeit (nicht zuletzt unter Jugendlichen) geprägt und zeichnen sich durch geringe Staatseinnahmen auf der Basis von Steuern, Zöllen oder Abgaben aus. Sie rangieren mehrheitlich eher im unteren Bereich des Human Development Index der Weltbank, wobei der Jemen (Platz 148) und Pakistan (144) die Schlußlichter bilden, während Venezuela (69) in dieser Statistik (noch) eine relative gute Position einnimmt. Insgesamt ist dieses Profil durchaus typisch für *low-income*-Staaten, die ihre Einnahmen zumeist aus wenigen Exportgütern (vor allem Rohstoffen) beziehen und damit in hohem Maße von der Entwicklung auf den Weltmärkten abhängig sind. Dieser Befund wird noch deutlicher, wenn man jene Länder genauer betrachtet, die in der Ver-

gangenheit besonders anfällig für akute Wirtschaftskrisen waren – Georgien, Venezuela, Jordanien, Jemen und Turkmenistan: Es sind, abgesehen von Georgien, klassische Rentenökonomien, deren Wohlergehen stark an die Preisentwicklung auf den Öl- und Erdgasmärkten gekoppelt ist. Bei Jordanien tritt dieser Effekt eher indirekt ein, da die dortige Wirtschaft nicht zuletzt vom Kapitalzufluß aus den Ölstaaten abhängig ist. Wie sich am Beispiel Turkmenistan besonders anschaulich studieren läßt, kommen diese Einnahmen nicht immer dem Staatshaushalt zugute, sondern fließen in die Kassen von Machthabern und ihrer Klientel. Gleichzeitig verschlimmert die Schattenwirtschaft in Kombination mit Armutsproblemen und Erwerbslosigkeit das Problem der notorisch schwachen Staatseinnahmen, was wiederum relativ geringe Staatsausgaben für öffentliche Güter wie soziale Sicherungssysteme, Infrastruktur, Gesundheits- und Bildungswesen zur Folge hat. Als in dieser Hinsicht besonders problematische Fälle sind hier Kenia, Turkmenistan, Jemen, Pakistan und Georgien zu nennen, etwas besser ist die Lage (noch) in Jordanien, Venezuela und Sri Lanka. Ein weiteres, sich verschärfendes Problem sind ökologische Fragen, vor allem Wassermangel und die Erosion von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen (speziell in Jordanien, Kenia, Turkmenistan und Jemen). Darüber hinaus leiden eine Reihe von Staaten unter einer erheblichen Außenverschuldung (Venezuela, Jemen, Pakistan und Kenia), die die Handlungsspielräume der Regierenden noch weiter beschränkt. Mit anderen Worten: Die untersuchten Staaten sind einerseits durch eine chronische Einnahmeschwäche gekennzeichnet, die teils in ihrem mangelhaften Steuer- und Abgabensystem, teils in ihrer rentenökonomischen Struktur und teils in Korruption und Klientelismus begründet ist; andererseits wächst aber der Bedarf an Ausgaben für den Erhalt oder die Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese Schere droht in den meisten Fällen immer weiter auseinanderzugehen – mit den entsprechenden sozialen Verwerfungen und einer wachsenden Entfremdung zwischen Staatsapparat und Bevölkerung.

3. Im Bereich *Legitimität/Rechtsstaatlichkeit* ist das Ergebnis überaus gemischt: Die Bewertung der Staaten verläuft hier im wesentlichen entlang der Frage, inwieweit sie sich auf dem Weg zu einem demokratischen Gemeinwesen entwickeln. Insofern verwundert es wenig, wenn Sri Lanka, Kenia und Georgien vergleichsweise positive Werte erhalten, wenngleich die Situation in allen drei Fällen keinesfalls als stabil bezeichnet werden kann. Das politische System Sri Lankas ist zwar seit Jahrzehnten durch eine demokratische Praxis geprägt, in deren Rahmen der Konflikt zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit allerdings nicht entschärft werden konnte. Der 1999 in Gang gekommene, mühsame Friedensprozeß wird nicht zuletzt auch über die Zukunft der Demokratie in Sri Lanka entscheiden. In Kenia und Georgien hat der demokratische Wandel erst in jüngerer Zeit stattgefunden. Beide Länder befinden sich noch in einem frühen Stadium der Demokratisierung, in dem Rückfälle oder Stillstand nicht ausgeschlossen, sondern eher wahrscheinlich sind. Autoritär oder semi-autoritär geführte Staa-

ten wie Jordanien, Jemen oder Pakistan schneiden in diesem Bereich erwartungsgemäß schlechter ab. Dies liegt vor allem in Jordanien und Jemen an mangelnden politischen Freiheits- und Partizipationsrechten sowie an bestimmten Menschenrechtsverletzungen (z.B. Folter, polizeiliche Willkür, Diskriminierung von Frauen). Die autokratische Herrschaft in Turkmenistan stellt einen Sonderfall dar, da der Staat bei allen Indikatoren schlecht abschneidet. De facto verfügt das Regime kaum mehr über politische Legitimität, es sieht sich vielmehr einer weitgehenden Ablehnung in der Bevölkerung gegenüber und setzt verstärkt auf Repression gegenüber oppositionellen Gruppen und ethnischen Minderheiten. Schwerer einzuordnen ist hingegen Venezuela: Hier handelt es sich um einen bis dato demokratisch regierten Staat, der sich allerdings angesichts der Polarisierung von Regierung und Opposition in einer tiefen Legitimations- und Verfassungskrise befindet. Die Regierung Chávez lässt autoritäre Tendenzen erkennen, auf dem Spiel stehen insbesondere Grundfreiheiten wie die Presse- und Meinungsfreiheit, die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien und auch der Gewaltenteilung, denn die Rechte des Präsidenten gegenüber der Legislative und Judikative wurden deutlich erweitert und wichtige Posten mehr und mehr durch getreue Chávez-Anhänger besetzt.

Neben diesen gravierenden Unterschieden beim Stand der Demokratisierung gibt es im Funktionsbereich Legitimität unter den acht Staaten durchaus auch Gemeinsamkeiten: Fälschungen und Manipulationen bei Wahlen sind keine Domäne autoritär oder semi-autoritär geführter Regime wie etwa Pakistan oder Jemen, sondern – wie das Beispiel Georgien zeigt – unter nominell demokratischen Verhältnissen möglich. Die jüngsten Manipulationen im November 2003 haben dort letztlich zur »Rosenrevolution« geführt. Der Rechtsstaat und insbesondere der Justizapparat ist in allen Ländern, wenn auch mit graduellen Unterschieden, in einem besorgniserregenden Zustand; zudem ist die Unabhängigkeit der Justiz zumeist nur sehr eingeschränkt gewahrt. Dies gilt für Kenia und Georgien ebenso wie in wachsendem Maße auch für Venezuela, Jordanien und Jemen, besonders dramatisch ist die Lage in Turkmenistan. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist Selbstjustiz in einigen Ländern ein signifikantes Phänomen, vor allem im Jemen und in Pakistan, mit Abstrichen auch in Georgien und in Jordanien. Der Zustand der öffentlichen Verwaltung ist in allen Fällen ebenfalls eher negativ zu bewerten, besonders in Kenia, Georgien, Venezuela, Jemen und Turkmenistan. Verglichen mit diesen Staaten können die administrativen Strukturen in Sri Lanka, Pakistan und Jordanien noch als einigermaßen funktionsfähig gelten, was zum Teil auch auf die ererbten Verwaltungsstrukturen aus der britischen Kolonialzeit zurückzuführen ist. Die fast durchgängig schlechten Werte für den Rechtsstaat und die Verwaltung korrelieren stark mit einem Indikator, der in allen Fällen zu beobachten ist: mit der großen und zunehmenden Verbreitung von Korruption und Klientelismus im öffentlichen Bereich – von der Polizei über die Justiz bis hin zur Bürokratie.

Nimmt man die drei Bereiche zusammen, läßt sich für jeden Staat eine vorsichtige Prognose formulieren, die von einer Fortschreibung der derzeitigen Zustände ausgeht. Insgesamt herrscht hier ein negatives Bild vor: Bei vier Staaten – Jordanien, Venezuela, Turkmenistan und Sri Lanka – gehen die Autoren davon aus, daß sich die Zustände gegenüber dem Status quo weiter verschlechtern. Bei Jordanien dürfte dies in erster Linie von der regionalen Entwicklung abhängen. Bei Venezuela und Turkmenistan könnte es hingegen angesichts der sich zuspitzenden politischen Situation relativ abrupt zu einem Abwärtstrend kommen. Die ungünstige Vorhersage für Sri Lanka gründet sich auf die derzeitige Stagnation des Friedensprozesses und die Gefahr einer Rückkehr zum gewaltsamen Konflikt, der die sozio-ökonomischen und politischen Errungenschaften im Lande bedrohen würde. In drei Fällen – Kenia, Jemen und Pakistan – wird erwartet, daß sich am Status quo wenig ändert und die Lage leidlich stabil bleibt, wenn auch auf zum Teil niedrigem Niveau. Lediglich bei Georgien lassen sich – gemessen an den vergangenen Jahren – Anzeichen für eine positivere Entwicklung feststellen, was vor allem mit den Hoffnungen zu tun hat, die sowohl die Bevölkerung als auch ausländische Beobachter in den demokratischen Wandel setzen.

Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit

Wo liegen nun die typischen Ursachen für schwache bzw. versagende Staatlichkeit? Welche Faktoren wirken sich besonders begünstigend auf fragile Staatlichkeit aus? Bei einer Durchsicht der acht Studien fällt als erstes auf, daß es sich in allen Fällen um Länder handelt, bei denen die Voraussetzungen für Staatlichkeit aus *strukturellen Gründen* relativ ungünstig sind. Ob diese Faktoren eine destabilisierende Wirkung haben, hängt jedoch weitgehend davon ab, wie sich die prekäre Ausgangslage in politische Entscheidungen übersetzt. Dabei läßt sich feststellen, daß in der Regel eine Reihe von primär *innergesellschaftlichen* Prozessen die Situation verschärfen: Lokale Akteure – von der Zentralregierung bis hin zu einflußreichen gesellschaftlichen Gruppierungen – sind oftmals nicht in der Lage und/oder willens, die mäßigen Startbedingungen zu bewältigen, sondern tragen durch Fehlentscheidungen und Konflikte zur Schwächung von Staatlichkeit bei. Nur in Ausnahmefällen sind dabei offenbar *Auslösefaktoren* relevant. Sie allein führen nicht zu Staatsversagen oder Staatszerfall, sondern wirken allenfalls als Katalysatoren, die eine einmal eingetretene Negativentwicklung weiter verstärken. Beispiele für solche Auslösefaktoren sind das Pogrom gegen die Tamilen in Sri Lanka 1983, der Generalstreik und Putschversuch gegen die Regierung Chávez in Venezuela 2002 oder die wiederholten wirtschaftlichen Schocks in Gestalt von rapiden Preisstürzen auf den Rohstoffmärkten, von denen Turkmenistan, Jemen oder Jordanien getroffen wurden. Darüber hinaus wurde deutlich, daß die Ursachen für fragile Staatlichkeit primär auf der *nationalen Ebene* zu suchen sind, wenngleich diese auch zumeist durch *internationale/regionale Einflüsse* bzw. *Rahmenbedingungen* verstärkt werden. Die *substaatliche Ebene* spielt

dagegen nur eine sekundäre Rolle. Dort werden vielfach eher Symptome fragiler Staatlichkeit deutlich. Lokale Unruhen (siehe Jordanien, Jemen), wachsende Kriminalität in Städten (siehe Pakistan, Kenia, Venezuela) oder eine zunehmende Landflucht (siehe Venezuela) können als ernsthafte Krisenzeichen gewertet werden, die aber zumeist das Resultat von zuvor eingetretenen Fehlentwicklungen sind. Gleichwohl treiben sie die Erosion von Staatlichkeit voran, indem sie die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der staatlichen Stellen für die Bürger sichtbar und erfahrbar machen.

Dieser allgemeine Befund lässt sich näher spezifizieren, wenn man jene Struktur- und Prozeßfaktoren betrachtet, die am häufigsten genannt werden (siehe Tab. 3 und 4, S. 180).

Strukturfaktoren

- ▶ *Strukturelle Instabilität der Region bzw. fragile Staaten im regionalen Umfeld:* Bei den externen Strukturfaktoren ist an erster Stelle die Tatsache zu nennen, daß die untersuchten Länder abgesehen von Sri Lanka unmittelbar von den Auswirkungen anderer fragiler, teils sogar kollabierter Staaten in ihrem regionalen Umfeld betroffen sind. Sie sind einem Spill-over-Effekt aus benachbarten Krisen ausgesetzt, den sie innenpolitisch verarbeiten müssen. Im Fall Jordanien sind dies vor allem der israelisch-arabische Antagonismus und die seit Jahrzehnten wiederkehrenden Krisen in der Golfregion (Iran/Irak, Irak/Kuwait, Irak/USA). Zwar kann sich die Regierung Jordaniens auf diese Weise international als »Stabilitätsanker« profilieren, gleichzeitig leidet jedoch insbesondere die Wirtschaft des Landes unter der prekären Lage in der Region. Kenia und Jemen sind den negativen Einflüssen der fragilen Staaten am Horn von Afrika ausgesetzt, insbesondere durch den Zerfall Somalias. Ähnliches gilt für Pakistan und Turkmenistan im Hinblick auf Afghanistan bzw. auf die prekäre Lage in Zentralasien. Venezuela und Georgien werden durch die chronische Instabilität der Andenregion bzw. des Süd- und Nordkaukasus in Mitleidenschaft gezogen.
- ▶ *Einfluß von anderen Staaten (Groß- oder Regionalmächte):* Darüber hinaus stehen einzelne Staaten unter dem starken Einfluß von Groß- bzw. Regionalmächten. Dies hat in der Regel negative Konsequenzen, nicht zuletzt weil die externen Mächte oftmals kein Interesse an einer nachhaltigen Stabilisierung haben. Die betroffenen Länder sind entweder wirtschaftlich bzw. sicherheitspolitisch von ihnen abhängig (z.B. Jemen/Saudi-Arabien, Turkmenistan/Rußland/Iran, Pakistan/USA, Venezuela/USA), oder aber sie stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, das die innenpolitische Agenda dominiert und von den herrschenden Eliten teilweise auch instrumentalisiert wird (z.B. Pakistan/Indien, Georgien/Rußland, Venezuela/USA, zeitweise auch Sri Lanka/Indien).
- ▶ *»Ererbte« Strukturen:* Als ein bedeutender interner Strukturfaktor können »ererbte« staatliche Strukturen gelten, die sich unter veränderten politischen Verhältnissen mit einer gewissen Pfadabhängigkeit fortsetzen. Dies betrifft vor allem Verwaltungsstrukturen (Sri Lanka, Pakistan),

»künstliche« Grenzziehungen (Jordanien) oder auch Elemente der politischen Kultur (z.B. Nationalismus in Sri Lanka, ethnische Zuschreibungen in Pakistan), die auf die Kolonialzeit zurückgehen. Ähnliches gilt für die ethno-territoriale Ordnung (Autonomiegebiete), die der georgische Staat der sowjetischen Nationalitätenpolitik verdankt. Beim Jemen wirken Strukturen – bis hin zum Parteiensystem – aus der Zeit der Teilung fort, was 1994 zum Bürgerkrieg zwischen den beiden einst getrennten Landesteilen führte.

- ▶ *Multiethnische Bevölkerungsstruktur:* In den meisten der untersuchten Fälle handelt es sich um Staaten, die durch eine multiethnische Bevölkerungsstruktur gekennzeichnet sind. Diese übersetzt sich oftmals in politisch relevante kollektive Identitäten, die in der Regel beim Aufbau eines Gemeinwesens berücksichtigt werden müssen, vor allem bei der Verteilung von politischen und wirtschaftlichen Ressourcen. Von einer solchen Situation betroffen sind Kenia und Jemen mit ihren ethnischen Gruppen bzw. Clan- und Stammesstrukturen ebenso wie Sri Lanka (Singhalesen, Tamilen, Muslime), Jordanien (Palästinenser), Georgien (Abchasen, Osseten, Armenier, Russen und Aserbajdschaner) und Pakistan (Punjabis, Sindhis, Paschtunen u.a.).
- ▶ *Demographische Faktoren:* Zu den strukturellen Bedingungen gehören in Kenia, Venezuela, Jemen, Pakistan und Sri Lanka auch demographische Faktoren, darunter vor allem hohe Geburtenraten, ein wachsender Anteil von Jugendlichen, der auf den lokalen Arbeitsmarkt drängt, und eine zunehmende Urbanisierung. In Venezuela sind beispielsweise ein Drittel der Bevölkerung unter 15 Jahre alt; in Pakistan liegt die Geburtenrate bei mehr als fünf Kindern pro Frau; in Kenia nimmt die Verstädterung rapide zu, mehr als ein Drittel der Bevölkerung leben bereits in urbanen Zentren.
- ▶ *Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung:* Ein wichtiger Faktor sind zudem knappe Ressourcen bzw. deren strukturelle Ungleichverteilung. Ein erhebliches Konfliktpotential bergen vor allem der Zugang zu Wasser, zu brauchbaren Ackerböden und Weideflächen sowie die Verfügung über Rohstoffe (z.B. Öl, Gas, Mineralien). Ein Beispiel hierfür ist Kenia, wo sich drei Viertel der Bevölkerung auf den wenigen fruchtbaren Ackerböden drängen und es häufig zu Land- und Weidekonflikten kommt. Eine bedeutende Rolle spielt dieser Faktor auch in Venezuela, Jordanien, Turkmenistan und im Jemen, wo die ökonomischen Unterschiede in der Bevölkerung sehr groß sind und weiter wachsen.
- ▶ *Krisenanfällige Rentenökonomie:* Ein weiteres Phänomen, das ebenfalls vorrangig Kenia, Venezuela, Jordanien, Turkmenistan und den Jemen betrifft, ist die rentenökonomische Struktur des Staates und die damit verbundene Anfälligkeit für Krisen, die durch externe Schocks (z.B. Preisverfall auf den Rohstoffmärkten) oder ausbleibende »politische Renten« (z.B. humanitäre Hilfe, Entwicklungsgelder, Finanztransfers) ausgelöst werden. An den genannten Fällen wird im übrigen die Ambivalenz des Rentenstaats deutlich: Einerseits stellen diese »Renten« die zentrale Einnahmequelle dar und sichern ein gewisses Maß an Stabilität, anderer-

seits verhindern sie häufig ökonomische Modernisierung und schaffen Abhängigkeiten, die die eigenen Handlungsspielräume eher verringern.

Prozeßfaktoren

- ▶ *Bürgerkriege im regionalen Umfeld:* Eine häufige Begleiterscheinung der strukturellen Instabilität einer Region sind Bürgerkriege oder lokale Gewaltkonflikte, die teilweise über Jahre andauern und sich auf die Nachbarstaaten negativ auswirken. Typische Folgen sind eingeschränkte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, blockierte Verkehrswege, Flüchtlingsströme, Kapitalflucht, grenzüberschreitende Gewalt und Kriminalität und ein erhöhter Sicherheitsbedarf im eigenen Land. Im Falle Pakistans ist der Einfluß dieses Faktors angesichts der jahrzehntelangen Konflikte in Afghanistan und in Kaschmir besonders deutlich. Aber auch Venezuela (Kolumbien), Georgien (Tschetschenien), Jordanien (Palästina, Irak), Kenia (Sudan, Somalia, Nord-Uganda), Jemen (Somalia) und Turkmenistan (Afghanistan) sind mindestens von einem Gewaltkonflikt in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft betroffen.
- ▶ *Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke:* Ebenfalls eine Folge von regionaler Instabilität und/oder Bürgerkriegen sind nicht zuletzt die Aktivitäten von transnationalen Gewaltnetzwerken (kriminellen Gruppen, Banden, Warlords, Terrornetzwerken etc.). Sie mögen ihren Ursprung zwar in anderen Ländern haben, agieren aber grenzüberschreitend und nutzen die Schwäche benachbarter Staaten für unterschiedliche Zwecke, zum Beispiel als Rückzugsgebiet, zur Kontrolle von Territorien, zum Schmuggel oder zur Verwertung von Ressourcen. Dieser Aspekt läßt sich am deutlichsten in Georgien und Pakistan studieren: Im ersten Fall sind es grenzüberschreitende Kriminalitätsnetzwerke, die vom Staat nicht oder kaum kontrollierte Gebiete nutzen, im zweiten Fall vor allem islamistische, terroristische Gruppierungen, die im afghanisch-pakistani-schen Grenzgebiet operieren. Für Venezuela und Turkmenistan sind in erster Linie die kriminellen Machenschaften regionaler Drogenbarone, für Kenia die Aktivitäten somalischer Kriegsherren sowie lokale Ableger von al-Qaida relevant. Der »Gewaltimport« kann auch über Regionen hinweg geschehen, wie das Beispiel der »afghanischen Araber« im Jemen zeigt, die Anfang der neunziger Jahre aus Afghanistan auf die arabische Halbinsel zurückkehrten. Teils verbündeten sie sich mit lokalen Gewaltakteuren, teils gründeten sie eigene Gruppen und fungierten als Teil eines transnationalen Netzwerks von Extremisten.
- ▶ *Politisierung kollektiver Identitäten:* Ein wesentlicher Prozeßfaktor auf der nationalen Ebene ist die gezielte Politisierung kollektiver Identitäten, das heißt der Zugehörigkeit zu und Loyalität gegenüber religiösen, kulturellen oder ethno-nationalen Gruppierungen. Dieser Faktor läßt sich fast in allen Fällen registrieren: In Kenia gilt die Politisierung von Gruppenloyalitäten geradezu als zentrales Mittel des Machterwerbs und Machterhalts. Die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe entscheidet über politische und wirtschaftliche Einflußmöglichkeiten, was stets zu Span-

nungen führt, wenn sich bestimmte Gruppen nicht oder nicht angemessen berücksichtigt fühlen. In Sri Lanka und Georgien ist eine solche Entwicklung aufgrund der Sezessions- und anderer Minderheitenkonflikte offensichtlich. Auch in der pakistanischen, jemenitischen und jordanischen Innenpolitik spielen religiöse bzw. ethno-nationale Loyalitäten eine erhebliche Rolle.

- ▶ *Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression):* In einigen Fällen ist die Ausbreitung extremistischer Positionen, die auf die Bekämpfung oder Ausgrenzung bestimmter innenpolitischer Akteure zielen, für die Gefährdung des Gemeinwesens zumindest mitverantwortlich. Politischer Extremismus äußert sich dabei in unterschiedlicher Form: In Pakistan, Jemen und Jordanien ist es in erster Linie der wachsende Islamismus, der sich – zumeist getragen von militanten Gruppen – direkt gegen die herrschenden Eliten richtet und entsprechende Gegenreaktionen der Regierung provoziert. In Venezuela basiert die extreme Polarisierung zwischen Chavistas und Antichavistas nicht auf ethischen oder religiösen, sondern auf sozialen Gegensätzen. In Turkmenistan vertritt die Staatsspitze selbst eine Form des politischen Extremismus, die sich in zunehmenden Repressionen gegenüber Oppositionellen und Minderheiten niederschlägt.
- ▶ *Politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit:* Ein in schwachen und versagenden Staaten häufig zu beobachtender Prozeß ist die Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit – entweder durch die Regierung oder durch oppositionelle Gruppierungen oder durch beide zugleich. Damit sind in der Regel konfrontative und populistische Politikstile und/oder Kampagnen verbunden, die sich nicht selten gegen bestimmte, zumeist ohnehin marginalisierte Gruppen (»Sündenböcke«) richten. In Pakistan, Jordanien und Jemen nützt diese Situation vor allem der Opposition islamistischer Prägung. In Venezuela ist es dagegen Präsident Chávez, der es versteht, die ärmeren Schichten gegen die »alten«, kompromittierten Eliten zu mobilisieren, zuletzt wieder beim Referendum im August 2004. Seine Legitimität basiert im wesentlichen auf den Versprechungen, die er seit 2000 gegenüber dieser Klientel gemacht hat. In Turkmenistan ist angesichts des sinkenden Lebensstandards eine wachsende soziale Unzufriedenheit erkennbar, die sich aber wegen der autoritären Zustände noch nicht in organisierter Form artikuliert.
- ▶ *Privatisierung von Gewalt:* Ein weiterer Prozeß, der sich zu einer Gefährdung der staatlichen Ordnung entwickeln kann, ist die Privatisierung von Gewalt, das heißt das Auftreten von nichtstaatlichen Gewaltakteuren, die mehr und mehr das staatliche Gewaltmonopol herausfordern. In dieser Lage befinden sich seit Jahren vor allem Sri Lanka, Georgien und Pakistan aufgrund der Existenz diverser Rebellenorganisationen, Terrorgruppen und krimineller Banden. Auch der Jemen hat mit militanten islamistischen Gruppen und mit lokalen Führern zu kämpfen, die über eigene Milizen verfügen. Auf niedrigerem Niveau lassen sich vergleichbare Phänomene in Kenia und Venezuela feststellen, wobei es sich hier primär um wachsende Gewaltkriminalität handelt (z.B. auf-

Tabelle 3
Relevante Strukturfaktoren

	<i>Instabiles regionales Umfeld</i>	<i>Einfluß von Drittstaaten</i>	<i>Ererbte Strukturen</i>	<i>Multiethnische Bevölkerungsstruktur</i>	<i>Demographische Faktoren</i>	<i>Ressourcenknappheit/ ungerechte Verteilung</i>	<i>Krisenanfällige Renten-ökonomie</i>
Kenia	x			x	x	x	x
Jordanien	x		x	x		x	x
Turkmenistan	x	x	x			x	x
Venezuela	x	x			x	x	x
Georgien	x	x	x	x			
Jemen	x	x	x	x	x	x	x
Pakistan	x	x	x	x	x		
Sri Lanka		x	x	x	x		

Tabelle 4
Relevante Prozeßfaktoren

	<i>Bürgerkriege im regionalen Umfeld</i>	<i>Transnationale Gewaltnetzwerke</i>	<i>Politisierung kollektiver Identitäten</i>	<i>Zunahme des politischen Extremismus</i>	<i>Politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit</i>	<i>Privatisierung von Gewalt</i>	<i>Zunahme von Korruption und Klientelismus</i>
Kenia	x	x	x			x	x
Jordanien	x	x	x	x	x		x
Turkmenistan	x	x		x	x		x
Venezuela	x	x		x	x	x	x
Georgien	x	x	x			x	x
Jemen	x	x	x	x	x	x	x
Pakistan	x	x	x	x	x	x	x
Sri Lanka			x	x		x	

grund der Drogenökonomie). In manchen Fällen sind allerdings auch Teile des staatlichen Sicherheitsapparats in kriminelle Geschäfte verwickelt, in anderen kooperieren sie mit einzelnen Gewaltakteuren (siehe Pakistan) und unterminieren damit selbst fortwährend die Autorität des Staates.

- *Zunahme von Korruption und Klientelismus*: Eine zentrale Ursache schwacher bzw. versagender Staatlichkeit dürften Korruption und Klientelismus in systematischer Form sein, die sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Legitimität des Staates untergraben. Am Beispiel Georgiens läßt sich eindrucksvoll studieren, wie ein ohnehin schwacher Staat durch eine nahezu alle Verwaltungsebenen und Funktionsbereiche des Staates erfassen-

de Korruption weiter erodiert und letztlich der gesamte Staatsapparat gänzlich an Legitimität einbüßt. Ähnliche Prozesse waren in Kenia unter der Regierung Moi zu beobachten. Inwieweit die neue Regierung bei der angekündigten Korruptionsbekämpfung erfolgreich ist, bleibt abzuwarten. Klientelistische Praktiken und ein überdurchschnittliches Maß an Korruption sind darüber hinaus typisch für Jordanien, Jemen, Pakistan und Venezuela. Anhand dieser Fälle zeigt sich allerdings auch die Ambivalenz dieses Faktors, da Klientelismus zumindest zeitweise auch eine stabilisierende Rolle spielen kann, sofern die wichtigsten Akteure davon profitieren. In dem Maße, in dem dieses System von Abhängigkeiten aufgrund von wirtschaftlichen oder politischen Entwicklungen in Frage gestellt wird, dürfte jedoch die destabilisierende und wenig nachhaltige Wirkung des Klientelismus offenkundig werden.

Insgesamt macht die Analyse deutlich, daß die Faktoren nicht unabhängig voneinander sind, sondern sich teilweise wechselseitig verstärken. Das instabile regionale Umfeld geht in der Regel einher mit lokalen Kriegen und Konflikten, deren Ergebnis häufig transnationale Gewaltnetzwerke sind (siehe Kenia, Georgien oder Pakistan). Die Krise des Rentenstaats dürfte um so dramatischer ausfallen, je knapper die zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen in einem Land sind (siehe Kenia, Jordanien). Gleichzeitig erhöht eine Wirtschaftskrise die Wahrscheinlichkeit, daß soziale Unzufriedenheit politisch instrumentalisiert wird (siehe Venezuela, Pakistan). Die Politisierung kollektiver Identität kann dem politischen Extremismus Vorschub leisten und letztlich nichtstaatlichen Gewaltakteuren den Weg ebnen, eine Entwicklung, die sich sehr gut am Beispiel Sri Lankas nachzeichnen läßt. Mit anderen Worten: Es bestehen eine Reihe von Interdependenzen, so daß eher die Summe der Faktoren als jeder einzelne Faktor die jeweilige Schwäche des Staates erklärt. Dies bedeutet im Umkehrschluß aber nicht, daß dort, wo nur wenige Faktoren als relevant identifiziert wurden, der Staat in einer vergleichsweise komfortablen Lage wäre. Zum einen wirken die Faktoren in den jeweiligen Ländern mit unterschiedlicher Intensität, die Privatisierung von Gewalt zum Beispiel kann unterschiedlich weit fortgeschritten sein (Warlords und Rebellengruppen, die ganze Gebiete kontrollieren, dürften den Staat eher gefährden als wachsende Kriminalität in den Städten); zum anderen kann auch ein begrenztes Bündel an Faktoren ausreichen, um im Extremfall bürgerkriegsähnliche Zustände herbeizuführen. Dies illustrieren die Fälle Sri Lanka und Georgien, die beide trotz vergleichsweise günstiger Struktur-faktoren durch die Eskalation politischer Auseinandersetzungen in den achtziger bzw. neunziger Jahren zum Schauplatz ethno-nationaler Kriege wurden.

Die dargestellten Struktur- und Prozeßfaktoren lassen sich zu drei dynamischen Entwicklungen verdichten, die letztlich den Staatszerfall vorantreiben. Dabei bildet eine Dynamik den Ausgangspunkt für die Krise des Staates; in der Regel zieht diese dann jedoch andere Entwicklungen nach sich, sie verstärken sich gegenseitig und beschleunigen damit den eingeleiteten Abwärtstrend.

- ▶ *Dynamik gewaltsamer Konflikte:* Die Erosion staatlicher Strukturen wird primär durch lokale oder regionalen Konflikte in Gang gesetzt, in deren Folge zumeist grenzüberschreitend operierende Gewaltakteure auf den Plan treten und entsprechende Bürgerkriegsökonomien entstehen, die zumindest in den betroffenen Gebieten das Gewaltmonopol des Staates unterhöhlen und die physische Sicherheit der Bevölkerung gefährden. Diese Entwicklung kann sowohl durch benachbarte Kriege von außen »eingeschleppt« als auch durch innere Gegensätze – etwa zwischen ethno-nationalen oder religiösen Gruppen – ausgelöst werden. Sie führt in relativ kurzer Zeit, im Extremfall innerhalb von Monaten, zu einem rapiden Zerfall der staatlichen Strukturen. In Sri Lanka und Georgien setzte eine solche Dynamik im Zuge der separatistischen Konflikte ein, in Pakistan aufgrund der Kriege und Spannungen in Afghanistan und Kaschmir und im Jemen infolge des Bürgerkriegs (1994) und der wiederholten lokalen Unruhen.
- ▶ *Dynamik wirtschaftlicher Krisen:* Die Erosion staatlicher Strukturen ist hier in erster Linie das Resultat sozio-ökonomischer Probleme, etwa infolge von Ressourcenmangel, Rentenökonomie, fehlender Modernisierung, Mißwirtschaft oder externen Effekten. Diese Probleme verschärfen in der Regel die ohnehin bestehende ungerechte Verteilung von Chancen und Ressourcen im Land, die Kluft zwischen wenigen Wohlhabenden und einer verarmenden Bevölkerung vergrößert sich, die Erwerbslosigkeit steigt und der informelle Sektor wächst, die Perspektivlosigkeit insbesondere unter jungen Menschen nimmt zu, die Staatseinnahmen sinken, die staatlichen Leistungen ebenfalls. Diese Dynamik wird von sozialen Spannungen und Konflikten begleitet, die von politischen Kräften geschürt und instrumentalisiert werden. Das beste Beispiel für einen solchen Verlauf von Staatsversagen ist Venezuela, ähnliche Dynamiken lassen sich auch in Kenia, Jordanien und Jemen feststellen.
- ▶ *Dynamik von bad oder poor governance:* Bei dieser Variante wird die Erosion staatlicher Strukturen durch Formen von *bad* oder *poor governance* (autoritäre Strukturen, politische Repressionen, Klientelismus, Korruption, Mißmanagement etc.) vorangetrieben. Die herrschenden Eliten sind nicht in der Lage, interne und externe Krisen zu bewältigen, sondern tragen durch ihre Politik zur Verschärfung der Situation bei. Der Staat zerfällt quasi »von oben«. Dieser Prozeß verläuft in der Regel schleichend und kann sich je nach Flexibilität des Regimes über Jahre, teilweise auch Jahrzehnte hinziehen. In einer solchen Lage befinden sich Jordanien, Jemen, Pakistan und vor allem Turkmenistan. In Georgien (2003) und Kenia (2002) mündete diese Entwicklung in einen demokratischen Machtwechsel, ohne daß bisher allerdings die notorische Schwäche des Staates im politischen und administrativen Bereich behoben worden wäre.

Im Zuge solcher Entwicklungen erodieren staatliche Strukturen und Institutionen, gleichzeitig schwindet damit ihre Legitimationsbasis, da sie immer weniger in der Lage sind, öffentliche Güter bereitzustellen. Wenn der Staat noch gegenüber seinen Bürgern in Erscheinung tritt, dann zu-

dem nicht selten in Form von bürokratischen Schikanen oder als zunehmend repressiver Apparat. In der Tat läßt sich in allen Fällen eine wachsende Entfremdung zwischen der Gesellschaft bzw. bestimmten Gruppen auf der einen und dem Staatsapparat auf der anderen Seite feststellen. Die Bevölkerung wendet sich weitgehend ab und ist mit der Bewältigung ihres prekären Alltags beschäftigt. Wohl wissend, daß sie von staatlichen Stellen wenig oder nichts Gutes zu erwarten haben, richten die Bürger ihre Hoffnungen auf andere Akteure, etwa NGOs, internationale Organisationen und bilaterale Geber, aber auch ethno-nationale bzw. tribale Verbände, religiöse Autoritäten oder gar nichtstaatliche Gewaltakteure. Diese häufig über Jahre schleichend praktizierte Substituierung staatlicher Kernaufgaben untergräbt – meist befördert durch die internationale Entwicklungspolitik – die Substanz und Legitimität des Staates weiter.

Dilemmata und Probleme externer Interventionen

Bei den untersuchten Staaten sind primär drei Interventionsformen relevant und auch in der Vergangenheit praktiziert worden: An erster Stelle stehen Formen des politischen Dialogs, Maßnahmen zur Hilfe und Unterstützung sowie Monitoring- und Kontrollmechanismen. In einigen Fällen bedarf es zudem externer Vermittlung, um die bestehenden Konfliktlagen konstruktiv bearbeiten zu können (Sri Lanka, Georgien und Venezuela). Nur im Einzelfall (z.B. gegenüber Turkmenistan) dürften auch gezielte diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen ratsam sein. Die Fallstudien haben jedoch eine Reihe von grundlegenden Problemen und Ambivalenzen externer Intervention deutlich gemacht. Die folgende Auflistung nennt die wichtigsten Herausforderungen und Dilemmata, vor denen internationale Akteure stehen – seien es bilaterale oder multilaterale Geber, internationale Organisationen oder Nicht-Regierungsorganisationen. Sie kann insofern als eine Art Checkliste für externe Akteure dienen.¹

- *Veränderung der Macht- und Kräfteverhältnisse:* Jede Einmischung von außen verändert notwendigerweise die Lage vor Ort. Dies ist in der Regel auch gewollt, da man gezielt bestimmte Akteure unterstützen will und andere eben nicht. Von Fall zu Fall können dies sehr unterschiedliche Akteure sein: Reformen, Oppositionskräfte, zivilgesellschaftliche Initiativen, lokale Akteure, Teile der Bürokratie oder auch Angehörige des Sicherheitsapparats. Gleichwohl führt dieses Engagement zu einer Veränderung der Kräfteverhältnisse, was unter Umständen zur Verschärfung von Problem- und Konfliktlagen beitragen kann. Im ungünstigsten Fall geraten dabei externe Akteure, vor allem bei internationalen Friedens-

¹ Zu den verschiedenen Aspekten siehe auch Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hg), *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn: Dietz, 2003; Simon Chesterman, *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, New York: International Peace Academy, November 2003; Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, New York: International Peace Academy, Mai 2001.

und Polizeieinsätzen, selbst ins Visier von Extremisten oder einzelnen Bürgerkriegsparteien, werden damit gewollt oder ungewollt zur Konfliktpartei und tragen zur Destabilisierung bei (z.B. indische Intervention in Sri Lanka).

- ▶ *Zielkonflikte zwischen den Staatsfunktionen*: Zwischen den Staatsfunktionen bestehen offenkundig erhebliche Zielkonflikte. Einerseits ist in der Regel die Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols dringend erforderlich, andererseits darf das konsolidierte Gewaltmonopol nicht für politische Repressionen mißbraucht werden. Einerseits sind Wirtschafts- und Finanzhilfen von außen notwendig, um die Einnahmeseite des Staates zu verbessern, andererseits darf dies nicht Korruption oder Klientelismus stärken. Einerseits sind Schritte zur Demokratisierung notwendig, andererseits darf dies nicht – wie in Sri Lanka – in ethnisch pluralen Gesellschaften zu einer Politisierung von kollektiven Identitäten führen. Einerseits ist der Aufbau einer Steuer-, Zoll- und Finanzverwaltung eine wesentliche Voraussetzung, um öffentliche Güter bereitstellen zu können, andererseits kann das Eintreiben und Verteilen von Geldern Konflikte zwischen Staatsapparat und Gesellschaft verschärfen (siehe entsprechende Erfahrungen im Jemen). Mit anderen Worten: Die Stärkung einer Funktion kann gleichzeitig die Schwächung einer anderen bedeuten, in manchen Fällen ist dieser Effekt unvermeidlich und kann allenfalls durch begleitende Maßnahmen abgefedert werden.
- ▶ *Verstärkung von Rent-seeking*: Internationale Akteure stehen oft vor dem Problem, daß die Kooperation lokaler Eliten oder von Teilen der Elite fast ausschließlich von dem Wunsch nach einer Maximierung von »politischen Renten« motiviert ist. Dies verschärft in der Regel die Abhängigkeit von externer Hilfe und birgt die Gefahr, daß etwa durch Finanzhilfen, humanitäre Hilfe oder Entwicklungsgelder klientelistische Strukturen vor Ort gestärkt und damit Reformen eher erschwert werden. Diese Effekte ließen sich in fast allen untersuchten Fällen beobachten.
- ▶ *Ambivalenz von Konditionalität*: Einerseits sollten die meisten Maßnahmen, zumal in der Entwicklungspolitik, an Bedingungen gebunden werden, um auf das Verhalten und die Entscheidungen lokaler Eliten einwirken zu können und beispielsweise *good governance* zu fördern (daher gibt es auch die Tendenz, sogenannte *good performer* gegenüber *poor* oder *bad performer* zu bevorzugen, weil bei ersteren die Maßnahmen von außen auf fruchtbareren Boden fallen); andererseits sind gerade *poor* bzw. *bad performer* am stärksten vom Staatszerfall bedroht. Sie sind oftmals nicht in der Lage, die von internationalen oder bilateralen Gebern gestellten Bedingungen zu erfüllen, um entsprechende Mittel und Hilfen zu erhalten, sondern müssen erst institutionell in die Lage versetzt werden, solche Mittel einigermaßen effektiv und effizient verwalten zu können.
- ▶ *Ambivalenz von »ownership«*: Einerseits ist es für die Nachhaltigkeit von Reformen oder Wiederaufbaumaßnahmen notwendig, daß wesentliche Entscheidungen von den Akteuren vor Ort selbst getroffen werden (*ownership*). Die lokalen Eliten sollen auf diese Weise in die Verantwortung genommen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß sie im

Wissen darum, daß im Zweifelsfall ohnehin externe Akteure für sie entscheiden werden, nicht wirklich gezwungen sind, Blockadehaltungen oder Maximalpositionen aufzugeben und die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen zu übernehmen. Andererseits darf die Präferenz externer Akteure für *ownership* nicht dazu führen, in kritischen Fällen wichtige Maßnahmen zu unterlassen. Diese müssen unter Umständen auch gegen den Willen bestimmter Akteure durchgesetzt und gegebenenfalls in eigener Regie umgesetzt werden, um humanitäre Katastrophen oder Gefahren für die regionale und internationale Sicherheit abzuwenden (siehe das Beispiel Dafur/Sudan).

- *Umgang mit »spoiler«*: Wie soll mit jenen Kräften umgegangen werden, die keine Bereitschaft erkennen lassen, sich konstruktiv an der Stärkung von Staatlichkeit zu beteiligen? Diese auch *spoiler* (»Störenfriede«) genannten Akteure profitieren zumeist von der Erosion von Staatlichkeit, da sie auf Kosten der Allgemeinheit wirtschaftliche und politische Einflußbereiche ausbauen können.² Dies trifft in extremer Weise auf Kriegsherren (Warlords) zu, die mit Hilfe ihrer Privatarmeen Teile des Landes bzw. bestimmte Wirtschaftszweige unter ihrer Kontrolle haben (siehe Georgien oder Pakistan). Potentielle *spoiler* sind aber grundsätzlich alle, die fürchten müssen, durch Reformen oder Aufbaumaßnahmen zugunsten staatlicher Strukturen an Macht und Profitchancen zu verlieren (z.B. lokale Stammesführer, religiöse Autoritäten, Großgrundbesitzer, Offiziere und Generäle, korrupte Beamte und Politiker). In den meisten Fällen müssen State-building-Aktivitäten einerseits de facto gegen die ureigenen Interessen dieser Akteure durchgesetzt werden, andererseits kann man oftmals Fortschritte nur erreichen, wenn man einige dieser potentiellen *spoiler* in den Prozeß einbindet, das heißt an der Macht beteiligt, und ihnen bestimmte Freiräume oder Privilegien einräumt.
- *Umgang mit parastaatlichen Strukturen bzw. Gewaltoligopolen*: In einigen Fällen (siehe z.B. Sri Lanka, Georgien oder Pakistan) stehen externe Akteure vor dem Problem, daß an die Stelle von oder parallel zu staatlichen Strukturen andere Formen der Ordnung getreten sind, die ein Mindestmaß an Stabilität bieten, aber letztlich verhindern, daß nachhaltige staatliche Strukturen entstehen. Dazu gehören vor allem para- oder quasi-staatliche Gebilde, die sich von der Zentralregierung abgekoppelt haben und über ein lokales Gewaltmonopol verfügen (z.B. Abchasien, Südossetien, Tamil Eelam). Die Frage ist, inwieweit solche im Einzelfall möglicherweise stabilisierend wirkende Strukturen als Zwischenlösung oder Bausteine zur (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit genutzt werden können oder ob nicht vielmehr die Gefahr besteht, daß diese Strukturen dadurch in einem Maß verfestigt werden, welches die Chancen für

² Zum *spoiler*-Konzept siehe Stephen John Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security, 22 (1997) 2, S. 5–53; Ulrich Schneekener, Warum manche den Frieden nicht wollen? Eine Soziologie der Störenfriede, in: Jörg Calließ (Hg.), Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors, Rehbürg-Loccum: Evangelische Akademie, 2003 (Loccumer Protokolle 58/2002), S. 61–80.

die Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols und damit für eine nachhaltige Entwicklung schwinden läßt.

In den untersuchten Fällen stehen die externen Akteure zudem vor dem schwierigen Balanceakt zwischen Stabilisierung und Reform/Transformation von Staatlichkeit. Zwischen beiden Ansätzen besteht ein schwer auflösbares Spannungsverhältnis, zumal in den meisten Konstellationen beide parallel verfolgt werden müssen. Einerseits darf die Stabilisierung von Strukturen und Institutionen nicht dazu führen, daß jene Kräfte in Staat und Gesellschaft gestärkt werden, die kein oder nur geringes Interesse an umfassenden Reformen und an Veränderungen haben, da sie vom Status quo profitieren; andererseits dürfen notwendige, zum Teil weitreichende politische und sozio-ökonomische Veränderungen, die in die Besitzstände der herrschenden Eliten eingreifen, das Land nicht in einer Weise destabilisieren, daß sich die Zustände weiter verschlechtern und die Erosion von Staatlichkeit an Dynamik gewinnt. Es kommt daher entscheidend darauf an, ob und inwieweit es externen Akteuren gelingt, die von seiten der Regierenden durchaus erwünschte Hilfe zur Stabilisierung in bestimmten Bereichen (z.B. Ausbildungsangebote bei Militär und Polizei) an konkrete Reformprojekte (z.B. Verbesserung der politischen Partizipation) zu binden. Dies kann entweder in Form einer explizit eingesetzten Konditionalität oder aber im Rahmen eines schrittweisen Prozesses geschehen, bei dem externe Akteure gezwungen sind, gegenüber lokalen Eliten auf Forderungen zu verzichten, um zumindest in Teilbereichen voranzukommen. Letzteres wird bei einem Engagement in Ländern wie Pakistan, Jemen, Jordanien, Venezuela oder gar Turkmenistan unvermeidlich sein. Dagegen dürfte man zur Zeit von den politischen Akteuren in Sri Lanka, Kenia oder Georgien eine höhere Responsivität erwarten, wenn es um die Erfüllung von Forderungen auf seiten der Geber geht. Das »Reformpotential« sollte hier größer sein als in den übrigen Fällen, wo reformorientierte Kräfte innerhalb des Staatsapparats eher in der Minderheit sind oder aber in teilweise erbitterter Opposition zur Regierung stehen. Gleichzeitig sind diese Kräfte oftmals nicht ausreichend in der Gesellschaft verankert oder sie repräsentieren nur bestimmte Gruppen bzw. Schichten, wie zum Beispiel an den pro-westlichen Reformern in Jordanien oder Jemen deutlich wird. Eine wichtige strategische Frage ist deshalb, ob es gelingt, Status-quo-orientierte Kräfte (Besitzstandswahrer) in einen solchen Prozeß einzubinden. Sie bilden häufig den größten Block innerhalb des Staatsapparats und in den herrschenden Eliten, sie haben ihre Positionen unter den bestehenden Verhältnissen erworben und genießen zumeist bestimmte Privilegien, die sie nicht aufs Spiel setzen wollen. Wenn sie Reformen im Einzelfall schon nicht verhindern können, sind sie doch in der Lage, ihre Umsetzung erheblich zu erschweren und zu verschleppen. Allerdings bilden diese Kräfte keine homogene Gruppe, man wird unter ihnen auch Akteure finden, die mit moderaten Reformen im politischen oder wirtschaftlichen Bereich durchaus leben können, solange sie selbst nicht zu den »Verlierern« des Wandels zählen.

Schlußfolgerungen für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten und Widerstände vor Ort ist die Alternative, sich von Krisenregionen und *states at risk* fernzuhalten oder sich von ihnen abzuschotten, für die internationale Gemeinschaft und damit auch für deutsche Politik weder realistisch noch wünschenswert. Die Option des *disengagement* bedeutet letztlich, daß man in bestimmten Teilen der Welt die Dinge mehr oder minder sich selbst überläßt, auf die Gefahr hin, daß sich die Zustände dramatisch verschlechtern, Krisen und Kriege wahrscheinlicher werden und weitere Länder in den Sog des Staatszerfalls geraten, was nicht nur die Zahl humanitärer Katastrophen erhöhen, sondern auch erhebliche sicherheitspolitische Probleme – regional wie international – nach sich ziehen dürfte.

Daher wird die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen künftig noch mehr als bisher eine wesentliche Aufgabe der internationalen Gemeinschaft sein. Die umfangreichsten State-building-Maßnahmen führt die Staatengemeinschaft, zumeist unter Führung der VN, derzeit in Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone und Haiti durch. Weitere Fälle dürften in Zukunft hinzukommen. Darüber hinaus – und hier liegt die wahre Herausforderung – gilt es präventiv tätig zu werden, das heißt akute oder drohende Zerfallsprozesse in einer Reihe von schwachen bzw. versagenden Staaten zu bekämpfen bzw. zu verhindern. Die weitgehende Konzentration der Maßnahmen und Ressourcen auf *failed states* wird dieser Aufgabe nicht gerecht. Angesichts dessen lautet die zentrale Frage, wie es gelingen kann, trotz begrenzter Ressourcen zur Stabilisierung von Staaten und Gesellschaften beizutragen. Notwendig ist eine breite, internationale Debatte über State-building unter den maßgeblichen Akteuren und Geberorganisationen, um zu einer Prioritätensetzung und Aufgabenteilung zu gelangen. Trotz einzelner Initiativen stehen hier sowohl die deutsche als auch die internationale Politik noch am Anfang (siehe Tab. 5, S. 192).

In den Regierungszentralen westlicher Staaten und in den Bürokratien internationaler Organisationen, die üblicherweise an State-building-Aktivitäten beteiligt sind, müssen eine Reihe von Aspekten geklärt werden: (a) Die externen Akteure müssen über eine ausreichende Legitimation (z.B. ein UN-Mandat) verfügen, um vor Ort tätig werden zu können; (b) sie verfügen nur über begrenzte Ressourcen (Personal, Finanzen, Zeit) und müssen daher Prioritäten setzen; (c) sie müssen diese Maßnahmen mit anderen internationalen Akteuren abstimmen und (d) eine möglichst kohärente Vorgehensweise entwickeln, um nicht von lokalen Akteuren gegeneinander ausgespielt zu werden. Eine Schwierigkeit ist dabei, daß zwischen den externen Akteuren erfahrungsgemäß erhebliche Differenzen darüber bestehen, wie State-building betrieben werden sollte. Die Konfliktlinien verlaufen hier meist quer durch die Ministerialbürokratie und weniger zwischen verschiedenen Staaten oder internationalen Organisationen. Die wichtigsten Kontroversen drehen sich um den richtigen Ansatz, die richtigen Adressaten und den angemessenen Zeitrahmen. Erstens stellt sich

die Frage, ob die Stärkung von Staatlichkeit mit einem möglichst umfassenden, integrierten Ansatz verfolgt werden sollte oder ob nicht besser Schwerpunkte – etwa im Sicherheitsbereich (*security first*) – zu setzen sind.³ Zweitens ist umstritten, ob State-building-Aktivitäten eher auf der Ebene der Zivilgesellschaft (*bottom up*) oder auf der Ebene der Eliten (*top-down*) ansetzen sollten. Drittens wird diskutiert, ob sich externe Akteure auf ein langfristiges, unter Umständen Jahrzehnte dauerndes Engagement einlassen oder aber sich – angesichts der Zahl an potentiellen Krisenfällen und knapper Ressourcen – auf kurzfristige Stabilisierung konzentrieren sollten. In der Realität müssen pragmatische, auf den Einzelfall abgestimmte Mittelwege gefunden werden, da für sich genommen keine der genannten Positionen zu überzeugen vermag und auch wohl keine Aussicht auf Erfolg haben dürfte. Idealerweise sollten die Ansätze ineinandergreifen, das heißt, nach einer *security-first*-Phase müssen weitere, langfristig angelegte Maßnahmen zum State-building folgen, die auch die Bereiche Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit erfassen.

Zwar bestätigt diese Studie weitgehend die Maxime »Ohne Sicherheit keine Entwicklung«, allerdings gilt auch, daß die Gewährleistung von Sicherheit kein Garant für Entwicklung im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich ist. Im Gegenteil, kommt es hier nicht zu für die Bevölkerung wahrnehmbaren »Erfolgen«, drohen wiederum Rückwirkungen auf den Bereich Sicherheit. Diese Interdependenzen lassen sich jedoch auch positiv nutzen, wenn bei jedem Konzept darauf geachtet wird, daß sich die Effekte wechselseitig stabilisieren. Mit anderen Worten, jede Maßnahme zur Stärkung staatlicher Strukturen, die sich auf einen Sektor bezieht, sollte positive Entwicklungen in anderen Bereichen befördern und diese nicht konterkarieren. Um nur einige Beispiele zu nennen: Reformen im Sicherheitssektor können einen Beitrag zur Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit leisten und umgekehrt; Korruptionsbekämpfung erhöht die Chancen auf eine verbesserte Finanz- und Budgetverwaltung; die Sicherung der Außengrenzen erleichtert die Bekämpfung der Kriminalität, Investitionen in Bildung und Gesundheit erhöhen die wirtschaftlichen Chancen einer Gesellschaft und die Legitimität des Staates in den Augen seiner Bürger, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ist wiederum der Korruptionsbekämpfung förderlich und so weiter.

Vor diesem Hintergrund lassen sich, aufbauend auf den acht Länderstudien, *fünf Aufgabenschwerpunkte* im Umgang mit schwachen bzw. versagenden Staaten formulieren, die alle Kernfragen von Staatlichkeit betreffen, aber von der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bisher nicht oder nur unzureichend systematisch verfolgt wurden.⁴

³ Siehe Marina Ottaway/Stefan Mair, *States at Risk and Failed States. Putting Security First*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook, September 2004.

⁴ Ein Beleg dafür ist die *Joint-Utstein-Studie*, in der 336 *Peace-building*-Projekte von vier Gebern (Großbritannien, Deutschland, Niederlande und Norwegen) vergleichend evaluiert wurden. Sie macht deutlich, daß die deutsche Entwicklungspolitik bei diesen Projekten, die sich auch mit Fragen von State-building befassen, primär die sozio-ökonomische

- ▶ *Reform des Sicherheitssektors.* Ziel der Aktivitäten in diesem Bereich, zu dem das Militär, Polizei und Grenzpolizei, die Justiz, der Strafvollzug sowie die Geheimdienste zu zählen sind, sollte es sein, zum einen elementare Sicherheitslücken zu schließen (z.B. durch Sicherung der Außengrenzen, Bekämpfung der Kriminalität auf lokaler oder städtischer Ebene) und zum anderen staatlicher Willkür vorzubeugen, indem die parlamentarische und zivile Kontrolle gestärkt und entsprechende Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt werden.
- ▶ *Reformen in der Steuer-, Zoll-, Finanz- und Budgetverwaltung,* um die Einnahmeseite des Staates zu verbessern und um gleichzeitig Effizienz und Transparenz bei den Ausgaben zu erhöhen.
- ▶ *Reformen im Gesundheits- und Bildungsbereich,* um den Staat in die Lage zu versetzen, über die Gewährleistung wesentlicher Dienstleistungen an Attraktivität und Loyalität zu gewinnen.
- ▶ *Verbesserung von rechtsstaatlichen Standards* (z.B. Unabhängigkeit der Justiz), um politische Entscheidungen an rechtsstaatliche Grundsätze zu binden und die Rechtssicherheit für die Bürger zu gewährleisten.
- ▶ *Bekämpfung von Korruption,* um Mißwirtschaft und Amtsmißbrauch in den staatlichen Institutionen einzudämmen und die Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung zu stärken.

Diese Maßnahmen zielen insgesamt darauf ab, die Legitimität staatlicher Institutionen zu erhöhen; sie sollen mittel- und langfristig das Vertrauen der Bürger in ihren Staat stärken und die in den meisten Fällen weitverbreitete Entfremdung zwischen Bevölkerung und staatlichem Apparat verringern. Der Akzent liegt dabei auf der Bereitstellung elementarer öffentlicher Güter (Output-Legitimität). Gleichwohl bleiben die Erweiterung der Partizipationschancen und der Aufbau demokratischer Institutionen (Input-Legitimität) wesentliche Ziele von State-building-Aktivitäten, da nur so auf Dauer eine Identifikation zwischen Gesellschaft und Staat erreicht werden kann.

Die skizzierten Schwerpunkte machen deutlich: State-building ist eine ressortübergreifende Aufgabe, die nicht allein vom Auswärtigen Amt oder vom BMZ bewältigt werden kann. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß mehr und mehr Ressorts vor Ort mit Maßnahmen und Projekten engagiert sind, die im weiteren Sinne zum State-building gezählt werden können. Damit wächst automatisch der Bedarf an ressortübergreifender Koordination. Doch bisher wird die deutsche Politik auf diesem Gebiet eher von den Ereignissen getrieben. Sie ist durch mühsame Ad-hoc-Entscheidungen und nicht zuletzt durch erhebliche Ressortkonflikte gekennzeichnet, was sich unmittelbar auf das Engagement am Einsatzort auswirkt. Ressortübergreifende Konzepte und Strategien zum State-

Dimension fördert, während der Bereich Sicherheit weitgehend vernachlässigt wird. Genau umgekehrt verhält es sich mit ähnlichen Projekten aus Großbritannien. Siehe Dan Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Oslo: International Peace Research Institute, 2003, <<http://odin.dep.no/filarkiv/210673/rapp104.pdf>>.

building fehlen⁵ ebenso wie entsprechende operative Strukturen und Finanzierungsinstrumente sowie ein abgestimmter Kriterienkatalog, mit dessen Hilfe sich der Grad des Engagements in fragilen Staaten bestimmen ließe. Solche Neuerungen sind notwendig, nicht zuletzt, wenn man wirksam Einfluß auf die internationale Debatte nehmen will. Im Kontext dieser Studie können nur einige Anregungen gegeben werden:

- *Konzeption*: Es gibt durchaus Bausteine für ein ressortübergreifendes State-building-Konzept (z.B. Armutsbekämpfung, *good governance*, Polizeiausbildung, ziviler Friedensdienst, zivil-militärische Kooperation, militärische Ausstattungshilfe etc.). Diese werden allerdings in den jeweils zuständigen Ressorts erarbeitet, ressortübergreifende Konzepte oder Strategien sind dagegen Mangelware.⁶ Als Grundlage für ein solches Konzept könnten die genannten Schwerpunkte dienen, wodurch auch den einzelnen Ressorts eine klarere Aufgabenverteilung bei der Vergabe und Finanzierung von Projekten zugewiesen würde. Erforderlich wären allerdings darüber hinaus Teilstrategien in den jeweiligen Bereichen. Dies läßt sich am Beispiel des Sicherheitssektors illustrieren, wo schon jetzt verschiedene Ressorts de facto eine Reihe von Maßnahmen in fragilen Staaten durchführen und finanzieren, ohne daß diese jedoch einer gemeinsamen Logik und Zielsetzung folgen. Dazu zählen unter anderem die militärpolitische Kooperation, die Ausstattungshilfe, die bilaterale Polizeihilfe, die Zusammenarbeit im Justizbereich ebenso wie Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Ex-Kombattanten oder GTZ-Projekte zur Reform des Sicherheitssektors. Es wäre daher sinnvoll, wenn sich die betroffenen Ressorts (AA, BMZ, BMVg, BMI und BMJ) auf gemeinsame Leitlinien und Standards verständigten, um die Auswahl der Empfängerländer und die vorgesehenen Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen zu können. Beispiele für übergreifende Strategien zu diesem Thema finden sich etwa in Großbritannien oder den Niederlanden (siehe Tab. 5, S. 192). Ein ähnliches Verfahren ließe sich für andere Aufgabenschwerpunkte etablieren (z.B. für Finanzverwaltung, Bildung, Gesundheit, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung).
- *Strukturen/Finanzierungsinstrumente*: Auch in diesem Bereich sollten ressortübergreifende Strukturen gestärkt, teilweise auch neu geschaffen werden, und zwar sowohl für die Ebene der politischen Entscheidung als auch für die operative Ebene. Was letztere betrifft, könnte man an die Einrichtung von länder- oder regionalspezifischen Task Forces oder Arbeitsstäben denken, in denen die wichtigsten Ressorts vertreten sind.

⁵ Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der *Joint Utstein-Studie*, wonach in allen untersuchten Ländern übergeordnete konzeptionelle Leitlinien fehlen, unter denen die einzelnen Projekte durchgeführt werden, siehe ebd., S. 61–67.

⁶ Daran ändert auch der vom Bundeskabinett verabschiedete »Aktionsplan Zivile Krisenprävention« (Mai 2004) wenig. Dieser stellt eher eine Bestandsaufnahme und Auflistung möglicher Maßnahmen dar als ein Konzept oder eine Strategie. Gleichwohl wird im Aktionsplan die »Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen« als ein Schwerpunkt der deutschen Außenpolitik genannt, verwiesen wird insbesondere auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform des Sicherheitssektors.

Tabelle 5
Ausgewählte Konzepte und Instrumente westlicher Akteure

Weltbank	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LICUS-Ansatz (<i>Low Income Countries Under Stress</i>) seit 2002 ▶ Einrichtung eines <i>Trust Fund</i>, um gezielte Reformmaßnahmen in schwachen oder versagenden Staaten zu finanzieren ▶ Konzentration auf <i>Zero-Generation Reforms</i>, das heißt auf Reformen, die auf relativ geringen Widerstand stoßen und eine eigene Reformdynamik auslösen ▶ Einrichtung von <i>International Service Authorities</i> in Extremfällen, in denen der Staatsapparat nicht in der Lage ist, die Daseinsfürsorge der Bevölkerung zu gewährleisten ▶ Pilotprojekte in <i>LICUS focus countries</i> (2003: Angola, Haiti, Papua Neu-Guinea, Somalia, Sudan, Tadschikistan und Zentralafrikanische Republik, 2004: Burundi, Guinea Bissau, die Komoren, Liberia, Togo und Zimbabwe) <p>Lit.: <i>The World Bank</i>, World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report, Washington, D.C., September 2002.</p>
OECD/DAC	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debatte über »difficult partnerships«, insbesondere mit Blick auf Armutsbekämpfung in fragilen Staaten ▶ Entwicklung gemeinsamer Standards für bilaterale und multilaterale Geber ▶ Dokumentation von Instrumenten und »best practices«, wie etwa beim Thema Reform des Sicherheitssektors <p>Lit.: <i>OECD</i>, Development Cooperation in Difficult Partnerships, DCD/DAC (2002) 11/REV1 (10.5.2002); <i>OECD</i>, DAC Guidelines, Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, Paris: OECD, 2004.</p>
Europäische Union	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zivile und militärische Instrumente für Krisenmanagement und Konfliktprävention (Polizeiexperten, Verwaltungs- und Rechtsstaatsexperten, EU Rapid Response Force, EU Battle Groups, EU Monitoring Missions u.a.); z.B. EU Rule of Law Mission (EU JUST THEMIS) für Georgien seit Juli 2004 ▶ <i>Country Strategy Papers</i> und <i>Regional Strategy Papers</i> der Europäischen Kommission, um die Kohärenz der EU-Politik zu verbessern ▶ <i>Peace Facility for Africa</i> (250 Mio. Euro), finanziert aus Mitteln des European Development Fund (2004–2007), zur Förderung afrikanischer Peacekeeping-Initiativen bzw. entsprechender Institutionen (im Rahmen der Afrikanischen Union) <p>Lit.: <i>European Council</i>, A Secure Europe in a Better World – A European Security Strategy (December 2003); <i>European Commission</i>, Securing Peace and Stability for Africa, July 2004.</p>
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einrichtung des <i>Stability Fund</i> (2003: 25 Mio. Euro, bis 2007: 90 Mio. Euro) als ressortübergreifendes Finanzierungsinstrument, gemeinsam verwaltet von Außen- und Entwicklungsministerium, beratende Rolle für das Verteidigungsministerium. Der <i>Fund</i> finanziert primär Projekte zur Unterstützung von Friedensprozessen, aber auch genuine State-building-Maßnahmen wie etwa Sicherheitssektorreformen; Beispiele: Demobilisierungsprogramm für die Region der Großen Seen, Räumung von Landminen in Afghanistan, Entsendung einer Beobachtermission in den Sudan <p>Lit.: Nicole Ball/Tsjeard Bouts/Luc van de Goor, Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework, Clingendael Institute, Den Haag (Studie im Auftrag des Außenministeriums), 2003.</p>

Großbritannien	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einrichtung des <i>Global Conflict Prevention Pool</i> und des <i>Africa Prevention Pool</i>, seit 2001, ressortübergreifende Finanzierungsinstrumente, die von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium (FCO, MoD, DFID) gemeinsam verwaltet werden ▶ ressortübergreifende Strategien, darunter 10 Länder- bzw. Regionalstrategien und zwei thematische Strategien zur Security Sector Reform und Proliferation von Klein- und Leichtwaffen; ▶ Einrichtung von <i>Strategy Management Teams</i>, mit Vertretern aus den drei Ressorts. Sie werden von einem Strategy Manager geleitet, der die Umsetzung der Strategien überwacht ▶ Einrichtung eines ressortübergreifenden <i>Global Pool Quick Response Fund</i> für die Finanzierung von Sofortmaßnahmen ▶ Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu <i>Countries at Risk of Instability</i> bei der <i>Strategy Unit</i> des Premierministers, die bis Ende 2004 Vorschläge für eine verbesserte Regierungspolitik (<i>Cross-Whitehall Strategy</i>) im Umgang mit fragilen Staaten vorlegen soll. <p>Lit.: DFID/FCO/MoD: <i>The Global Conflict Prevention Pool</i>, London 2003, DFID, <i>Understanding and Supporting Security Sector Reform</i>, London 2003.</p>
USA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einrichtung eines <i>Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization</i> beim US State Department (seit Juli 2004); direkt dem Außenminister unterstellt, bisher rund 30 Mitarbeiter aus verschiedenen Ressorts (geplant: 80 Mitarbeiter), zudem Bildung eines <i>Policy Coordination Council</i> zwischen State Department und National Security Council ▶ USAID plant bis Ende 2004 eine Strategie zum Umgang mit fragilen Staaten ▶ diverse Vorschläge von Kommissionen und Think Tanks, um die mangelnde Kohärenz zwischen Weißem Haus, Außen- und Verteidigungsministerium, USAID und anderen Ministerien beim State-building zu verbessern, Experten mahnen zudem den Aufbau ziviler Kapazitäten an ▶ Gesetzesinitiative der Senatoren Richard Lugar und Joe Biden im US-Senat (<i>Stabilization and Reconstruction Civilian Act</i>), in der u.a. die Einrichtung eines zivilen »Response Readiness Corps« vorgeschlagen wird, das beim US State Department angesiedelt sein soll. <p>Lit.: <i>Commission on Post-Conflict Reconstruction</i>, Play to Win, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the U.S. Army (AUSA), January 2003; <i>Center for Global Development</i>, <i>Nations on the Brink</i>, June 2004.</p>

Dies beträfe zwar in erster Linie Fälle, bei denen Deutschland besonders stark mit militärischem und zivilem Personal vor Ort engagiert ist (Bosnien, Kosovo, Afghanistan); das Modell läßt sich gleichwohl auf fragile Staaten und Regionen ausdehnen, die einen Schwerpunkt der Außen- und Entwicklungspolitik bilden (z.B. Georgien/Kaukasus oder Zentralasien). Die Task Forces oder Arbeitsstäbe müßten dann eine tatsächliche Führungsrolle innerhalb der Bundesregierung übernehmen, auf der Basis einer Länder- oder Regionalstrategie die Gesamtpolitik koordinieren und auch als Ansprechpartner für andere internationale Akteure

dienen. Gleichzeitig sollte die Einrichtung gemeinsamer Finanzierungsinstrumente geprüft werden, um die Politik von AA, BMZ und BMVg besser zu verzahnen und Reibungsverluste bei der Mittelbewirtschaftung zu minimieren. Denkbar ist sowohl die Schaffung von thematisch gebundenen Fonds (z.B. zur Sicherheitssektorreform) als auch von größeren Regionalfonds (vgl. entsprechende Instrumente in Großbritannien und den Niederlanden).

- *Kriterien:* Selbst wenn die Kohärenz und die Koordination innerhalb der Bundesregierung verbessert werden kann, bleibt ein zentrales Problem: die Kluft zwischen dem wachsenden Bedarf an State-building-Aktivitäten und den begrenzten Ressourcen. Daher sollte innerhalb der Bundesregierung bzw. zwischen den wichtigsten beteiligten Ressorts (AA, BMZ und BMVg) eine Liste von Kriterien abgestimmt werden, die zumindest einen Anhaltspunkt dafür liefern, wann man mit größeren und kostenintensiveren Maßnahmen in ausgewählten Staaten aktiv wird. Wichtige Elemente für einen solchen Kriterienkatalog wären:
 - Welches Risiko besteht für die regionale/internationale Sicherheit und für die Bevölkerung vor Ort, wenn der betreffende Staat weiter zerfällt?
 - Wo existiert eine realistische Aussicht auf Erfolg?
 - Wo gibt es den politischen Willen und die Fähigkeit zum kontinuierlichen und langfristigen Engagement?
 - Wo sind andere Geber engagiert, so daß das eigene Engagement minimiert werden kann oder gar verzichtbar ist?
 - Mit welcher Legitimität und Autorität vor Ort ist das eigene Engagement verbunden? Inwieweit stoßen die Maßnahmen auf Akzeptanz bei lokalen Eliten und der Bevölkerung?

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AD	Acción Democrática (Venezuela)
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
ARJ	Arabische Republik Jemen (Nordjemen)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CD	Coordinadora Democrática (Venezuela)
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
CRS	Congressional Research Service
CSS	Center for Strategic Studies (University of Jordan)
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCD	Development Co-operation Directorate (OECD)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFID	Department for International Development (UK)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DOI	Deutsches Orient-Institut (Hamburg)
DVRJ	Demokratische Volksrepublik Jemen (Südjemen)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIU	The Economist Intelligence Unit
EPDP	Eelam People's Democratic Party (Sri Lanka)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FARC	Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional
FCO	Foreign and Commonwealth Office (UK)
FP	Federal Party (Sri Lanka)
GID	General Intelligence Directorate (Jordanien)
GKR	Golfkooperationsrat
GSU	General Service Unit (Kenia)
GTEP	Georgian Train and Equip Programme
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
ICG	International Crisis Group
IWF	Internationaler Währungsfonds
INCB	International Narcotics Control Board (UN)
IPKF	Indian Peace Keeping Forces
IRIN	Integrated Regional Information Networks
ISGA	Interim Self-Governing Authority (Sri Lanka)
IWPR	Institute for War & Peace Reporting
JHU	Jathika Hela Urumaya (Sri Lanka)
JSP	Jemenitische Sozialistische Partei
JVP	Janata Vimukti Peramuna (Sri Lanka)
KANU	Kenya African National Union
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MoD	Ministry of Defence (UK)
MoU	Memorandum of Understanding
MQM	Muhahir Qaumi Movement
MVR	Movimiento Quinta República (Venezuela)

NARC	National Rainbow Coalition (Kenya)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA	Palästinensische Autorität
PA	People's Alliance (Sri Lanka)
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PfP	Partnership for Peace
PLO	Palestine Liberation Organization
RiNGOs	Royal NGOs (Jordanien)
SLFP	Sri Lanka Freedom Party
SLMM	Sri Lanka Monitoring Mission
TNA	Tamil National Alliance
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNP	United National Party (Sri Lanka)
UPFA	United People's Freedom Alliance (Sri Lanka)
USAID	The United States Agency for International Development (Washington, D.C.)
VAE	Vereinigte Arabische Emirate